

Marjo Heikkinen ja Kirsi Koistinen

**Ositetusta liukuhihnamallista joustavaan hakemusten käsittelyyn**  
Kelan työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisutoiminnan  
tutkimus- ja kehittämishankkeen loppuraportti

## Kirjoittajat

Marjo Heikkinen, kehittämiskonsultti  
Verve Consulting  
etunimi.sukunimi@toimivaoy.fi

Kirsi Koistinen, konsultointitoiminnan johtaja  
Verve Consulting  
etunimi.sukunimi@verve.fi

© Kirjoittajat ja Kelan tutkimusosasto

Nettityöpapereita-sarjan julkaisut ovat keskustelun avauksia tai alustavia tutkimusraportteja.

[www.kela.fi/tutkimus](http://www.kela.fi/tutkimus)

Helsinki 2011

## Tiivistelmä

Heikkinen M, Koistinen K. **Ositetusta liukuhihnamallista joustavaan hakemusten käsittelyyn. Kelan työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisutoiminnan tutkimus- ja kehittämishankkeen loppuraportti.** Helsinki: Kela, Nettityöpapereita 29, 2011.

Kansaneläkelaitoksen terveystoimistolla käynnistettiin tutkimus- ja kehittämishanke, jonka tarkoituksena oli kehittää työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisutoimintaa. Tavoitteiksi määriteltiin prosessien ja työtapojen kehittäminen mahdollisimman nopean ja yksikertaisen prosessin aikaansaamiseksi, henkilöstön osaamisen laajentaminen ja työn monipuolistaminen, asiakkaan toimeentulon varmistaminen prosessin katkoksia vähentämällä, työvälineiden mahdollisimman hyvä hyödyntäminen ja kerralla kuntoon -periaatteen toteuttaminen sekä työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisutoiminnan muodostaminen itsenäiseksi yksikökseen. Tutkimus- ja kehittämishanke toteutettiin kehittävän työntutkimuksen otteella, jonka keskeisiä periaatteita ovat aineistolähtöisyys, moniäänisyys, toiminnan muutoksen näkökulma sekä työntekijät oman työnsä asiantuntijoina ja kehittäjinä. Hankkeen aikana kerättiin monipuolinen aineisto työkyvyttömyyseläketoiminnasta eri osapuolten haastattelujen, asiakastapausten ja häiriöpäiväkirjojen muodossa.

Hankkeen keskeisenä toimijana oli työkyvyttömyyseläkeryhmän työntekijöistä koottu kehittämiss ryhmä, joka tutki omaa työtään peiliaineiston ja tehtävien avulla Verve Consultingin kehittämiss konsulttien ohjauksessa. Tutkimus- ja kehittämishanke koostui aineistonhankinnasta, nykytilan analyysistä, toiminnan muutoksen analyysistä, kehittämiskokeilujen suunnittelusta ja toteuttamisesta sekä kehittämiskokeilujen seurannasta ja arvioinnista.

Hankkeen tuloksena syntyi käsitys työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisutoiminnan nykytilanteesta ja kehitysvaiheesta. Työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisuprosessi pitää sisällään lukuisia työvaiheita, joissa saattaa muodostua hakemuksen kulkua hidastavia häiriöitä. Suurin osa hakemuksista käy saman prosessin läpi. Hankkeessa todettiin, että ratkaisutoiminnan konseptia tulee kehittää ositetusta massatuotannosta kohti joustavaa ratkaisutuotantoa.

Kehittämistyön ja ratkaisujen löytämisen edellytyksenä oli, että työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisuprosessi hahmotettiin yhteiseksi oppimisen ja kehittämisen kohteeksi. Ratkaisutoimintaa alettiin joustavoittaa uudistamalla ratkaisuprosessia sekä yhteistyökäytäntöjä. Prosessin kehittäminen tarkoitti erityisesti työn kohteen, eli hakemusten uudelleen jäsentämistä sen mukaan, millaisesta hakemuksesta on kyse ja millaisen käsittelyn se vaatii. Tämä johti muun muassa prosessin eri toimijoiden välisen työnjaon uudelleen jäsentämiseen sekä tietojärjestelmän parempaan hyödyntämiseen tähtääviin ratkaisuihin, joissa kokonaiskuva hakijasta täydentyy ja tarkentuu prosessin eri vaiheissa.

Hankkeessa toteutettiin lähes kolmen kuukauden mittainen kokeilu, jossa oli mukana vajaat 2000 hakemusta ja jossa sovellettiin uutta ratkaisutyön mallia. Hakemusten käsittelyaika lyheni ja Kelan työeläkelaitoksille antamien ennakkoilmoitusten osuus parani merkittävästi. Hankkeen tulokset olivat rohkaisevia. Kokeiltu ratkaisutyön malli koettiin toimivaksi ja työ monella tavalla mielekkäämmäksi. Monia asioita, esimerkiksi ratkaisutoiminnan muodostaminen itsenäiseksi yksiköksi, oli hankkeen loputtua vielä kesken, mutta tavoitteena oli laajentaa mallia ja uusia ratkaisuja koko työkyvyttömyyseläkeprosessiin.

## Esipuhe

Tämä raportti on osa Kelan työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisutoiminnan tutkimus- ja kehittämishanketta, jonka tarkoituksena oli kehittää työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisuprosessia. Raportissa kuvataan kehittämishankkeen kulku, kehittämismenetelmä, keskeiset tulokset ja johtopäätökset. Hankkeen kehittäjäryhmä käsitteli hankkeen aikana aineistoa, jota ei tässä raportissa ole mahdollista esitellä tarkasti, työkyvyttömyyseläkeryhmälle laadittiin kuitenkin oma laajempi sisäinen raportti heidän työnsä kehittämistä ajatellen.

Raportin kirjoittamisesta ovat vastanneet tutkimus- ja kehittämishankkeen vetäjät, kehittämiskonsultti Marjo Heikkinen ja konsultointitoiminnan johtaja Kirsi Koistinen. Raportin kommentointiin ja loppuvaiheen viimeistelyyn ovat osallistuneet monet Kelan Terveysosaston ja Tutkimusosaston työntekijät. Kiitämme heitä heidän arvokkaista kommentistaan.

Kiitämme myös hankkeessa mukana ollutta kehittäjäryhmää, joka etuuspäällikkö Marja-Leena Sepälän johdolla osallistui aineiston tuottamiseen, sen analysointiin ja etenkin hankkeen loppuvaiheessa otti vastuuta vaativan kokeilun suunnittelusta ja toteuttamisesta. Hankkeen ohjausryhmää kiitämme tärkeistä kommentista ja tuesta hankkeen eri vaiheissa.

*Helsingissä 4.12.2011*

*Marjo Heikkinen ja Kirsi Koistinen*

# Sisältö

Tiivistelmä .....	3
Esipuhe.....	5
Sisältö .....	6
1 Johdanto: Kehittämistyön lähtökohtia .....	7
2 Muutoslaboratorio ja sen teoreettinen perusta.....	8
2.1 Kehittävä työntutkimus .....	8
2.2 Toimintakonseptin tunnistaminen – historialliset työtyypit .....	12
2.2.1 Käsityö.....	13
2.2.3 Massatuotanto.....	13
2.2.4 Joustava massatuotanto eli prosessien jatkuva parantaminen ( <i>process enhancement work</i> ).....	15
2.2.5 Massaräätälöinti eli asiakaskohtaistaminen massatuotantona ( <i>mass customization work</i> ).....	15
2.2.6 Yhteiskehittely ( <i>coconfiguration</i> ).....	16
2.3 Muutoslaboratorio kehittämismenetelmänä.....	16
3 Hankkeen eteneminen ja työkokousten sisältö.....	19
4 Analyysi työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisutoiminnan nykytilanteesta ja kehityksestä .....	22
4.1 Häiriöpäiväkirjat .....	24
4.2 Haastattelut.....	24
4.3 Kehitysanalyysin yhteenveto .....	27
5 Kohti joustavaa ratkaisutoimintaa – uuden toimintamallin rakentaminen.....	29
5.1 Kokeilujen suunnittelu ja toteutus.....	29
5.2 Kokeilujen arviointi ja tulokset aineiston valossa .....	32
5.2.1 Asiakastapausaineisto.....	33
5.2.2 Haastatteluaineisto .....	34
5.2.3 Tilastoaineisto .....	35
6 Hankkeen tulokset, arviointi ja tulevaisuuden haasteita .....	36
6.1 Hankkeen tuloksia .....	36
6.2 Tutkimus- ja kehittämishanke oppimisprosessina.....	38
6.3 Arvio tulosten ja menetelmien laajentamismahdollisuuksista .....	40
Lähteet.....	40

## 1 Johdanto: Kehittämistyön lähtökohtia

Työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisutoiminnassa oli tätä tutkimus- ja kehittämishanketta suunniteltaessa tapahtumassa organisaatiouudistus, jossa sairausperusteiset etuudet keskitettiin terveysosastolle, kun aiemmin niitä hoidettiin eläke- ja toimeentuloturvaosastolla. Terveysosastolla ratkaistaan kaikki Kelan työkyvyttömyyseläkehakemukset, onko hakija työkyvytön vai ei. Koska työeläkkeen määrä vaikuttaa kansaneläkkeen määrään, uudet hakemukset, joissa päätös on myönteinen, siirretään vakuutuspiirin ratkaistavaksi eläkkeen määrän osalta. Kuntoutustuen jatkohakemuksiin ja hylkääviin ratkaisuihin annetaan päätös osastolta suoraan asiakkaalle. Koska työkyvyttömyys perustuu sairauteen, vikaan tai vammaan, hakemuksen käsittelyyn osallistuu myös asiantuntijalääkäreitä.

Tämän kehittämishankkeen tarkoituksena oli tutkia ja kehittää työkyvyttömyyseläkehakemusprosessia terveysosastolla. Hanketta alettiin valmistella vuonna 2008. Tuolloin hakemusmäärät olivat nousseet aiemmista vuosista. Hankkeessa oli tarkoitus kiinnittää huomiota myös ratkaisuprosessin rajapintojen kehittämiseen.

Nähtiin, että suuret hakemusmäärät ja monimutkaistuvat hakemukset saattavat johtaa siihen, että häiriöiset hakemusprosessit lisääntyvät. Prosessin kulku usean toimijan kautta lisää riskiä, että prosessi katkeaa tai ainakin hakemuksen käsittely hidastuu merkittävästi. Asiakkaan kannalta on oleellista, että Kela pystyy hoitamaan työkyvyttömyyseläkehakemuksen mahdollisimman nopeasti, laadukkaasti ja oikeudenmukaisesti.

Kehittämishankkeen alussa haasteena näytti olevan myös prosessiin eri rooleissa osallistuvien toimihenkilöiden työnjako. Miten voidaan kehittää henkilöiden työnkuvaa ja laajentaa osaamisalueita? Työnjakoon liittyviä haasteita olivat myös työkyvyttömyyseläkkeiden määrää koskevat ratkaisut työkyvyttömyyseläkeryhmässä, hakemuksiin liittyvä valmistelu ja ulkomaiden työkyvyttömyyseläkehakemukset.

Hanketta valmisteltaessa Kelassa oli tiedossa hakemusten käsittelyjärjestelmän muuttuminen toisenlaiseksi ja sen tiedettiin vaikuttavan myös työkyvyttömyyseläkkeiden käsittelyyn sekä tuovan työn seurantaan uusia mahdollisuuksia.

Työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisutoiminnan kehittämisen tavoitteet määriteltiin Kelassa ennen hanketta seuraavasti:

- prosessien ja työtapojen kehittäminen, mahdollisimman nopea ja yksinkertainen prosessi, asiat tehdään kerralla
- henkilöstön osaamisen laajentaminen, työn monipuolistaminen
- käsittely niin nopeaa, ettei asiakkaan toimeentulossa tule katkoksia
- käsittelyprosessin kehittäminen, jotta saadaan työvälaineistä paras hyöty
- kerralla kuntoon – koko prosessi työkyvyttömyyseläkeryhmässä
- työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisutoiminnan muodostaminen itsenäiseksi yksiköksi.

Työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisutoiminta oli siis monelta suunnalta tulevien muutospaineiden kohteena. Näihin muutoksiin vastaaminen ja hakemusprosessin sujuvuuden varmistaminen edellyttäisi työn tarkastelua ja sen yhteistä kehittämistä eri osapuolten kesken.

## **2 Muutoslaboratorio ja sen teoreettinen perusta**

Työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisutoiminnan kehittämistyön lähtökohdaksi valittiin kehittävä työntutkimus. Kansaneläkelaitoksessa on jo aiemmin käytetty kehittävää työntutkimusta vakuutuspiirien kehittämistyössä. Kehittämismenetelmänä käytettiin Helsingin yliopistossa kehitettyä muutoslaboratoriota, joka perustuu kehittävän työntutkimuksen teoriaan. Victorin ja Boyntonin (1998) teoriaa historiallisista työtyypeistä käytetään muutoslaboratoriomenetelmässä kehitettävän toiminnan muutoksen jäsentämiseen. Seuraavaksi esitellään kehittävän työntutkimuksen lähestymistapaa, Victor ja Boyntonin teoriaa sekä muutoslaboratoriomenetelmää.

### **2.1 Kehittävä työntutkimus**

Kehittävä työntutkimus on monitieteinen työn tutkimisen ja kehittämisen lähestymistapa; muutosstrategia, joka yhdistää tutkimuksen, käytännön kehittämistyön ja koulutuksen (ks. esim. Engeström 1995). Kehittävä työntutkimus on 1980-luvulla kehittynyt suomalainen, toiminnan teoriaan perustuva traditio. Seuraavassa on koottu kehittävän työntutkimuksen oleelliset piirteet:



## 1. Työntekijät oman työnsä tutkijoina ja kehittäjinä

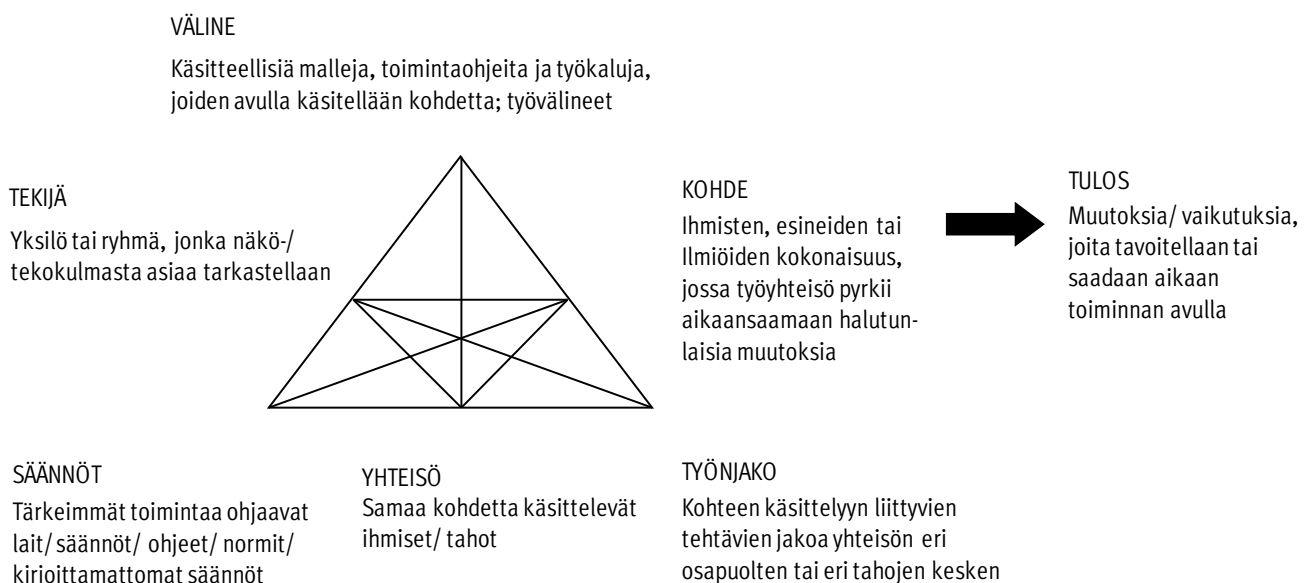
Kehittävä työntutkimus on osallistava kehittämisote, jossa keskeistä on työntekijöiden ja esimiesten osallistuminen kehittämisprosessiin. Vuoropuhelua käydään johdon vision ja työntekijöiden arki-kokemusten välillä. Lähtökohtana on, että työntekijät ovat oman työnsä asiantuntijoina.

## 2. Analyysiyksikkönä toimintajärjestelmä

Kehittämisotteessa yksittäisiä työn ongelmia liitetään koko toimintajärjestelmän kehitysvaiheen ja nykytilan analyysiin. Tämä tarkoittaa, että työstä nousevia ongelmia ei tyydytä selittämään yksilö-psykologisesti tai ergonomisesti; ei myöskään tyydytä perinteiseen sosiologiseen tai hallintotieteelliseen selityspereustaan, jossa organisaatioiden nähdään määräävän yksilöiden ajattelua. Lähtökohta on systeeminen: työntekijät muokkaavat työtä, työ muokkaa tekijöitän.

Toimintajärjestelmä on systeeminen malli, jonka avulla analysoidaan työn ja sen osatekijöitä: kohdetta, jonka eteen ollaan tekemässä työtä ja jossa halutaan aikaansaada muutosta; tekijää, joka tekee työtä kohteen eteen; työvälineitä, joiden avulla työtä tehdään; työyhteisöä eli samassa organisaatiossa yhteisen kohteen parissa työskentelevien välistä yhteistyön sisältöä; työnjakoa eli tapoja, joilla organisaation eri ryhmien ja yksilöiden tehtävät ja vastuut muodostuvat; sekä sääntöjä, jotka määrittävät, miten ja millaisin palkkioin työtä tehdään. Osatekijät saavat merkityksensä suhteessaan järjestelmän kokonaisuuteen. Mallissa ydin on siinä, että kun toiminnan yksi osatekijä muuttuu (esimerkiksi toiminnan kohde), se vaikuttaa kaikkiin muihin osatekijöihin. (Kuvio 1.)

**Kuvio 1.** Toimintajärjestelmämalli.



### 3. Peiliaineistoa arkityöstä

Kehittävässä työntutkimuksessa ei vain puhuta työstä; tarvitaan konkreettista aineistoa siitä, miten arkityössä toimitaan. Se tarkoittaa, että ulkopuoliset kehittäjät ja työntekijät itse keräävät tietoa työn sujumisesta eri näkökulmista.

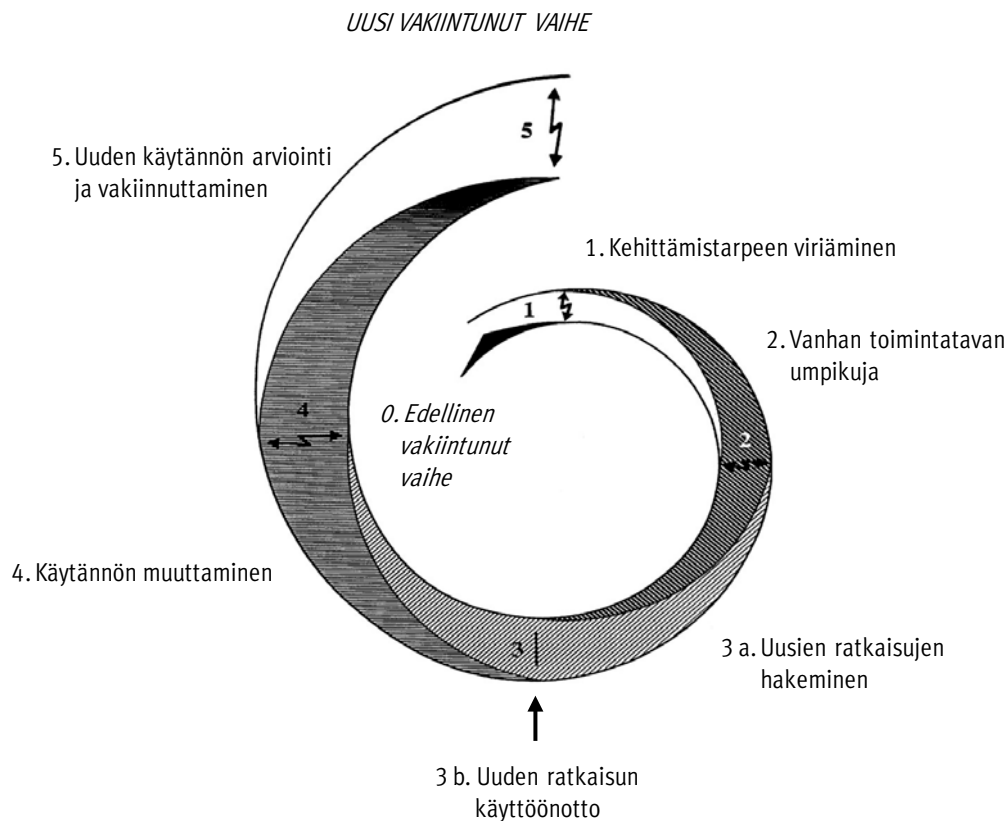
### 4. Ei tyydytä tutkimaan vain tämän päivän ongelmia: lähtökohtana menneisyys-nykyisyys-tulevaisuus

Nykyistä työtä ja toimintatapaa on mahdoton ymmärtää, jos ei tarkastella sitä, mistä työtapa on peräisin ja millaisia kehitysvaiheita toiminnalla on aiemmin ollut. Siksi tässä otteessa fokus on toiminnan, työtapojen ja työvälineiden historialliseen kerrostuneisuuteen. Pelkkä nykytilan tarkastelu johtaa harvoin nykyisen tilanteen ymmärtämiseen ja uusien, kantavien ratkaisujen löytymiseen. Analyysin rajoittuminen nykytilaan saattaa johtaa kehittämistyössä pelkästään akuuttien oireiden hoitamiseen. Nykyisessä työssä kannetaan aina eri aikakausilla kehittyneitä toimintatapoja ja välineitä; jotka ovat olleet käyttöön otettaessa toimivia, mutta kehityksen kuluessa eivät enää ajankohtaisia. Työyhteisön tarvitsee siten pysähtyä hetkeksi arvioimaan oman työtoimintansa kehityskulkua ja nykyistä kehitysvaihetta.

Toiminnan muutosprosesseja voidaan kuvata teoreettisen mallin, toimintajärjestelmän muutossyklin avulla (vrt. Engeström 1987, 189; Virkkunen 1996). Engeströmin esittämä muutoksen syklimalli ei ole kaikkia mahdollisia muutoksia koskeva malli, vaan sen keskeinen ajatus on mallittaa muutosta, jossa toiminta uudistuu laadullisesti. Uusi sykli käynnistyy, kun toiminnassa alkaa esiintyä pieniä ongelmia, epämääräistä tyytymättömyyttä, ja pieniä erimielisyyden aiheita, mutta ei vakavia toimintaa uhkaavia häiriöitä (Mäkitalo 2001, 43). Kuviossa 2 numero 1 syklin alussa viittaa tähän tilanteeseen. Syklin ensimmäistä vaihetta kutsutaan tarvetilaksi.

Aluksi mitättömiltä tuntuneet pulmat kärjistyvät toiminnan sisäisiksi ristiriidoiksi, jotka vaativat uuden toimintamallin hahmottamista ja luomista. Tälle vaiheelle on tyypillistä, että työntekijät kohtaavat työssään mahdottomilta tuntuvia tilanteita, epäonnistumista ja kiirettä. Kuviossa 2 kohta 2 viittaa tähän vaiheeseen (vanhan toiminnan umpikuja): työhön käytetyt panokset eivät tuota toivottua tulosta. Jos työyhteisössä ei yhteisesti pystytä ratkaisemaan umpikujatilannetta, työntekijät voivat joutua turvautumaan yksilöllisiin selviytymisstrategioihin. Niitä voivat olla esimerkiksi työpäivän pidentäminen, sairauslomalle jääminen tai työpaikan vaihtaminen.

Kuvio 2. Muutossykli.



Lähde: Engeström 1995, muokattu.

Umpikujatilanteen ekspansiivinen ratkaiseminen edellyttää nykyisen toiminnan analyysia ja uuden ratkaisun hakemista analyysin avulla (Engeström 1995, 90). Syklin kolmannessa vaiheessa (kuvio 2 kohdat 3a ja b) uusi toimintamalli on saatu kuvattua ja se ytimenä on uudennainen käsitys toiminnan kohteesta.

Uuden toimintamallin käyttöönottoon (syklin vaihe 4) liittyy ristiriitoja uuden ja vanhan käytännön välillä. Tässä vaiheessa uusi toimintatapa kilpailee vanhan kanssa ja uusi tapa toimia joutuu koetukselle. Ongelmatilanteissa saatetaan turvautua vanhoihin toimintamalleihin. Uuden toimintatavan vakiinnuttaminen edellyttää, että työyhteisö kollektiivisesti pitää huolta uuden mallin käytäntöön viemisestä ja jatkuvasta arvioinnista. Uusi toimintamalli alkaa vakiintua (syklin vaihe 5), jolloin usein syntyy ristiriitoja naapuritoimintojen välillä. Kehityssyklin eri vaiheissa ratkaistaan erilaisia toiminnan ristiriitoja. (Ks. esim. Engeström 1995; Engeström ym. 1992; Paso ym. 2001.)

## 2.2 Toimintakonseptin tunnistaminen – historialliset työtyypit

Monet tutkijat ja kehittäjät ovat esittäneet malleja siitä, miten organisaatiot kehittyvät ja millaisia kehitysvaiheita ne käyvät läpi (ks. Toikka 1982 ja 1984; Engeström 1983, 1998 ja 1999; Virkkunen 1990; Victor ja Boynton 1998).

Esitämme seuraavassa organisaation kehitystyyppit Victorin ja Boyntonin (1998) pohjalta. He jakavat organisaation kehitystyyppit seuraavasti:

- käsityö
- massatuotanto
- joustava massatuotanto eli prosessien jatkuva parantaminen
- massaräätälöinti.

Victorin ja Boyntonin mukaan kullakin näistä työtyypeistä on omat vahvuutensa markkina-arvon tuottamisessa. Ne edustavat tietynlaista *valmiutta* ja samalla yritykselle mahdollista strategista tavoitetta, ts. toimintavalmiutta, jonka se voi yrittää hankkia. Käsityön vahvuus on sellaisten *uusien*, arvokkaiden tuotteiden keksimisessä ja tuottamisessa, jotka tekevät ostajiin vahvan, ainutlaatuisen vaikutuksen. Massatuotannon vahvuus on kurinalaisuus ja arvon tuottaminen ennustettavilla, vakioiduilla, halvoilla tuotteilla ja palveluilla. Joustavan massatuotannon vahvuus on ajattelun ja tekemisen yhdistämisessä. Se menestyy markkinoilla tuottamalla tuotteita, jotka kuluttajat kokevat laadultaan ylivertaisiksi. Massaräätälöinnin vahvuus on puolestaan modulaarisissa tuotteissa, jotka antavat mahdollisuuden voittaa kilpailijat tarkkuuden avulla, tarjoamalla kohtuuhintaisia, tilauksen mukaan tehtyjä, räätälöityjä palveluja ja tuotteita.

Jokainen tyyppi liittyy toiseen tietyllä, ennalta määrättyllä tavalla, joka liittyy oppimiseen. Massatuotantoon voidaan päästä vain käsityön pohjalta, joustavaan massatuotantoon voidaan päästä vasta, kun ensin on opittu massatuotantoa. Massaräätälöinti ei ole mahdollista ennen kuin käytettävissä on joustavan massatuotannon tuoma oppi. Oikea polku tarkoittaa sitä, että myöhempään työtyyppiin ei ole mitään muuta tietä kuin edellä kuvattu. Kirjoittajien hypoteesi on, että tietyn työtyypin ohi ei voi oikaista. Yrityksen menestymisen avain on aikaisemman työtyypin tuottaman osaamisen tehokas hyväksikäyttäminen ja työn muuttaminen sen pohjalta tuottamaan asiakkaille uudenlaista arvoa.

### 2.2.1 Käsityö

Käsityö on henkilökohtaisen (kokemukseen perustuvan, dokumentoimattoman, *tacit*-) tietotaidon käyttöön perustuvaa työtä arvon luomiseksi. Käsityön historialliset juuret ulottuvat historian alkuaikoihin asti. Sivilisaation kehittyessä käsityöläiset tuottivat ylellisiä, kallisarvoisia tuotteita valtaa pitävälle ja rikkaille. Keskiaikana käsityöläiset auttoivat rakentamaan Länsi-Euroopan kaupungit ja loivat vahvan ammattikuntalaitoksen. Yhdeksännellätoista vuosisadalta alkaen teollisuustyö on syrjäyttänyt käsityötä, mutta monilla aloilla uusien, innovatiivisten tuotteiden tarve on johtanut siihen, että on palattu käsityöhön. (Victor ja Boynton 1998.)

Käsityön etuja ovat kyky reagoida nopeasti markkinatilanteen muutoksiin ja tuottaa uusia ratkaisuja, se edustaa ehkä helpoimmin hallittavaa ja ennustettavaa oppimisen muotoa: työssä oppimista. Käsityötaito on se perusta, jolta organisaation kaikki tietotaito rakennetaan. Se on uuden tiedon tuottamisen ydin.

Käsityössä tieto on käsityöläisellä itsellään ja välittyy työssä opettamisen ja oppimisen kautta. Käsityön tieto on mykkää (*tacit*), sijaitsee yksilöiden päässä ja sitä ei ole kirjoitettu muistiin. Parhaiden menettelyjen valinnalle ei ole perustaa, koulutus on tilannekohtaista ja käsityöstä puuttuvat toiminnan prosessikuvaukset ja dokumentit.

Victorin ja Boyntonin (1998) mukaan käsityön ongelmana on, että tieto poistuu organisaatiosta henkilöiden mukana. Työn laatu voi vaihdella merkittävästi. Dokumentoimatonta (*tacit*) tietoa on vaikea hallita ja sitä on vaikea jakaa. Käsityöläisen on vaikea selittää ja perustella työtapojaan. On vaikea tietää, mitä työntekijöille pitäisi koulutuksessa opettaa ja miten työn hallintaa voitaisiin opettaa, kun ei osata sanoa, mihin osaaminen perustuu. Käsityön rajat tulevat vastaan, kun tuotetta tarvitaan paljon, nopeasti ja kohtuuhinnalla. Toistaessaan samaa työtä pitkään, käsityöläiset alkavat tuntea tuotteen ja prosessin niin hyvin, että tämä tieto on mahdollista tuoda julki (*articulate*) ja kuvata täsmällisenä tekojen ja vaiheiden jatkumona.

### 2.2.3 Massatuotanto

Massatuotanto (Victor ja Boynton 1998) perustuu selvästi jäsenneltyyn (*articulated*) tietoon. Se tekee mahdolliseksi ideoiden ja parannusehdotusten jakamisen. Jokaiselle tehtävälle etsitään parasta toteuttamistapaa, joka rakennetaan sisään käytettäviin välineisiin. Työn organisoinnissa noudatetaan huolellisesti suunniteltuja periaatteita, jotka varmistavat, että työmenetelmä voidaan toistaa

täysin samanlaisena kerta toisensa jälkeen. Julkituodun tiedon avulla voidaan kehittää työprosessi, joka kyetään siirtämään lukemattomiin työpisteisiin niin, että työtä tehdään suuria määriä saman kaavan mukaan. Massatuotannossa päähuomio on aina määrässä. Massatuotanto voittaa markkinoilla tuotteiden suuren määrän ja alhaisten yksikkökustannusten avulla. Massatuotantovalmius perustuu kolmeen asiaan:

- tuotteen tuottamiseen liittyvä työ on jaettu
- työ ei vaadi erityistaitoja
- on olemassa tarkat ja johdonmukaiset työprosessin valvontamenetelmät.

Massatuotanto on koeteltu resepti, joka voi edelleen toimia monilla aloilla, joilla tarvitaan halpoja perushyödykkeitä. Maailmankaupan esteiden vähentyessä maailmalla avautuu entistä laajempia markkinoita massatuotteille. Toisaalta massatuotanto edellyttää suuria investointeja, huolellista paneutumista asiaan, kurinalaisuutta ja ennen kaikkea oikean tiedon dokumentoimista. Ongelmana on, että prosessi voi helposti vanhentua, se edellyttää tarkkaa mittaamista, mikä johtaa siihen että vain sitä tehdään, mitä mitataan.

Olennaista massatuotannon toteuttamisessa on rakentaa organisaatio sellaiseksi, että se toteuttaa tehokkaasti massatuotannon peruslinalaisuutta, tuotteen yksikkökustannusten jatkuvaa pienentämistä ja kustannusten karsimista sekä markkinaosuuden laajentamista. Massatuotteet kilpailevat hinnalla. Massatuotannon johtamisessa on kiinnitettävä huomiota jokaiseen yksityiskohtaan. Organisaatiota kehitettäessä on ajateltava ennen muuta tuotannon määrää, joka voidaan saada aikaan muullakin tavalla kuin kasvattamalla organisaatiota, esimerkiksi lisensoinnin tai yhteistyön avulla. Johtamisen erityinen ongelma muodostuu suurista kiinteistä kuluista. Staattiseksi laajuudeksi (*static scale*) sanotaan johdon tarvetta pitää tuotannon määrä koko ajan niin suurena että kiinteät kulut saadaan katettua. Dynaamista laajuutta on tehokas eteneminen oppimiskäyrällä ja yksikkökustannusten pieneneminen tuotantomäärän pysyessä suurena. Dynaamisessa laajuudessa on kysymys ennen muuta siitä, miten kustannusten vähenemiseen liittyy oppimista edistetään.

Massatuotannon rajoitukset:

- massatuotanto on hyvin haavoittuvaa markkinoiden vaihteluissa ja epävarmuudessa
- massatuotantoprosessin muuttaminen on vaikeata ja kallista
- massatuotanto luo jäykän, byrokraattisen ja raskaan organisaation
- perushyödyke ei ehkä riitä kuluttajille.

#### 2.2.4 Joustava massatuotanto eli prosessien jatkuva parantaminen (*process enhancement work*)

Joustava massatuotanto ei ole massatuotanto täydennettynä jollain, vaan täysin uusi tapa tehdä työtä. Jokaisen prosessin on tuotettava jotain asiakkaan tyydyttämiseksi parantamalla jatkuvasti laatua. Joustavassa massatuotannossa työntekijöille tarjotaan välineet ja menetelmät, joiden avulla he voivat käyttää käytännön tietoaan tehtävien ja prosessien parantamiseen. He tekevät kokeita, analysoivat prosessin muutosten syitä ja vaikutuksia sekä arvioivat, toiko prosessin muutos lisää arvoa asiakkaalle. Keskeinen idea on oppia tekemällä, ”tuota käytännön tietoa, muuta prosessia, tuota uutta jäsentynyttä tietoa, opi lisää, tuota uutta käytännön tietoa ja tee sama alusta uudelleen”.

Joustavan massatuotannon tärkeimmät innovaatiot on tehty Toyotan tehtailla. Keskeinen periaate siellä oli kysyä viisi kertaa ”miksi” ja hakea joka kerralla vastaus. Näin työntekijät ja johto pääsivät kiinni ongelmien todellisiin syihin. Ilmeiset syyt usein peittävät perussyyt. Ongelmien perussyiden löytämiseksi pitää kuoria monta kerrosta. ”Miksi” ei ole vain johdon kysymys, vaan linjassa työtä tekevän työntekijän kysymys.

Joustava massatuotanto sisältää monia elementtejä, kuten aloitejärjestelmä, koulutus, tiimityö, oma välinekehittely. Johtajat johtavat jatkuvaa ristiretkeä tuhlauksen poistamiseksi ja laadun parantamiseksi. He selvittävät jatkuvasti prosessien välisiä yhteyksiä, niin että jokainen tiimi ja yksilö tietävät, miten sen toiminto vaikuttaa muihin ja lopulta tuotteen sekä palvelun laatuun. Johtajat ovat valmentajia, jotka edellyttävät jatkuvasti, että työntekijät olisivat yhteydessä toisiinsa, ottaisivat toisensa huomioon, tekisivät havaintoja ja keskittyisivät työn parhaan suoritustavan löytämiseen. He ovat aktiivisia prosessin muuttamisen mahdollistajia. Työntekijöiden käytännön tieto auttaa yritystä havaitsemaan heikkouksia ja korjaamaan ne nopeasti sekä tunnistamaan uusia mahdollisuuksia saada asiakkaita.

Prosessien jatkuvan parantamisen rajat tulevat vastaan, kun tuotevariaatio kasvaa. Se johtaa huomion pois prosesseista tuotteisiin. Prosessien jatkuva parantaminen tuottaa syvän ymmärryksen siitä, millä tavalla eri prosessit vaikuttavat toisiinsa ja ovat toisistaan riippuvaisia.

#### 2.2.5 Massaräätälöinti eli asiakaskohtaistaminen massatuotantona (*mass customization work*)

Yritys siirtyä asiakaskohtaistamiseen johtaa helposti sellaiseen monimutkaisuuteen, jota ei hallita, jos yritys tai organisaatio ei ole harjoitellut prosessien jatkuvan parantamisen kautta ymmärtämään prosessien yhteyksiä.

Asiakaskohtaistamisella pyritään palvelemaan hyvin rajattuja ja eriytyneitä markkinoita. Asiakaskohtaistaminen alkaa siitä, että saadaan markkinoista tietoa, tulkitaan markkinoiden tarpeita ja organisoidaan voimavarat nopeasti vastaamaan tarpeita. Siinä luodaan kyky järjestää yrityksen voimavarat tehokkaasti verkostoksi, jota ohjaa älykäs keskus. Esimerkkinä massaräätälöinnistä on Levis-farkkujen tuotanto, jossa asiakkaasta otetaan mitat, tieto viedään keskusyksikköön, joka käynnistää tarvittavan tuotannon ja toimittaa mittojen mukaiset housut asiakkaalle. Markkinoita ja asiakkaita kuunnellaan ja tarpeeseen vastataan välittömästi. Vaikka vaihtelu on rajoitettua, asiakas saa itselleen sopivan tuotteen. Etuna on tuottaa suuri tuotevarianttien kirjo taloudellisesti.

### 2.2.6 Yhteiskehittely (*coconfiguration*)

Yhteiskehittely on näköpiirissä oleva, kehittyvä uusi työn muoto, joka perustuu älykkäisiin tuotteisiin. Tuote kehittyy asiakkaan tarpeiden ja käyttökokemusten mukaan. Se ei ole koskaan valmis, vaan kehittyy tuottajan ja käyttäjän pitkäjänteisessä yhteistyössä, johon sekä tuottajan että käyttäjän oppiminen tuovat aineksia.

## 2.3 Muutoslaboratorio kehittämismenetelmänä

Organisaatioiden toiminnan kehittäminen tapahtuu usein niin, että johto ja asiantuntijat suunnittelevat uusia toimintamalleja ja -järjestelmiä, jotka viedään käytäntöön hallinnollisin määräyksin ja henkilöstöä kouluttamalla. Tällaista keskitetysti johdettua kehittämistä voidaan täydentää henkilöstöä osallistavilla kehittämismenetelmillä, joissa työntekijät ratkovat paikallisesti arkisen työnsä ongelmia. Muutoslaboratoriomenetelmällä pyritään yhdistämään nämä kaksi: liittämään tämänhetkisten käytännön ongelmien paikallinen ratkaiseminen organisaation strategisen muutoksen toteuttamiseen.

Muutoslaboratoriossa ei eritellä ja kehitetä yksilöiden toimenkuvia tai organisaatiota sinänsä, vaan kehittäminen kohdistuu tiettyyn kohteeseen ja tulokseen suuntautuneen, useiden henkilöiden panosta edellyttävään toiminnan kokonaisuuteen. Kehittämisen tarpeiden ja oppimisen haasteiden oletetaan syntyvän siitä, että toimintajärjestelmän joidenkin osien välille on toiminnan historiallisessa kehityksessä syntynyt ristiriita, välineet eivät vastaa kohteita, säännöt ovat ristiriidassa työn ja on kanssa tms. Toimintajärjestelmän sisäiset ristiriidat voidaan yleensä ratkaista vain tarkastelemalla työn kohdetta ja asiakasta entistä laajemmin yhteyksissään ja etsimällä nykyisen käytännön ristiriitoihin ratkaisuja tämän näkökulman laajennuksen pohjalta. Toiminnan kohteen ja tuloksen eks-



pansiivinen uudelleentulkinta edellyttää uusia välineitä, uusia työnjakoratkaisuja ja uusia sääntöjä. Ekspansiivinen oppiminen merkitsee siten koko toimintajärjestelmän uudistamista vastaamaan toiminnan kohteen laajennusta.

Muutoslaboratorio perustuu ajatukseen, että oppiminen ja toiminnan kehittäminen on työtä, joka edellyttää erityisiä tekoja, oppimistekoja. Oppimisteot ovat työyhteisön yhteistä toimintaa, jossa kohteena on oman toiminnan kehitysvaihe ja arkityön kokonaisuus.

Muutoslaboratorio® on kulttuurihistorialliseen toiminnan teoriaan ja kehittävään työntutkimukseen perustuva kehittämistyön menetelmä (Virkkunen ym. 1999), jonka keskeisenä ideana on osallistaa työyksikön jäsenet ja johto työyksikön toimintaa koskevaan ohjattuun oppimis- ja kokeiluprosessiin. Muutoslaboratorio ei ole vain ongelmien ratkaisemisen, vaan myös ongelmien tunnistamisen ja jäsentämisen väline. Se ei ole tiedossa olevien ratkaisujen toteuttamisen väline, vaan keino uusien oivallusten tuottamiseen. Muutoslaboratorio voi tuottaa välittömien ratkaisujen lisäksi tuloksia, jotka ovat luonteeltaan myöhemmän kehittämistyön edellytyksiä. Tärkeä tulos voi olla lisääntynyt valmius käsitellä yhteisiä asioita analyyttisesti ja rakentavasti.

Olellainen piirre muutoslaboratoriossa on arkityön aineisto, jota kehittämiskonsultit – joskus myös yhteistyössä työntekijöiden kanssa – työstävät työkokouksissa käsiteltäväksi peiliaineistoksi, eli poimivat aineistosta työn sujuvuuden kannalta olennaisia näytteitä, ja aineistoa käsitellään yhdessä työkokoukseen osallistuvien kanssa ennalta suunniteltujen kysymyksenasettelujen ja tehtävien mukaan. Peiliaineisto voi olla esimerkiksi nauhoitettuja tai auki kirjoitettuja asiakashaastatteluja, työn kulkua kuvaavia videointeja tai havainnointimuistiinpanoja, asiakastapauksia (joissa eri ammattiryhmien ja asiakkaan näkökulmat tuodaan esiin) tai työn häiriöitä kuvaavaa aineistoa, jota työntekijät ovat voineet itse tuottaa. Peiliaineiston tarkoituksena on tehdä näkyväksi arkityön sujuvuuden ongelmia, mutta myös jo käytössä olevia uuden toimintamallin ituja.

Muutoslaboratoriossa haetaan toiminnan muutoksen analyysia: millaista esimerkiksi työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisutoiminta on ollut ennen ja mihin se on muuttumassa sekä miltä osin toiminnan muutos on keskeneräinen. Nykytilan aineiston lisäksi tarvitaan siis myös historiallista kehitystä kuvaavaa aineistoa, jota työntekijät voivat joko tuottaa työkokouksissa tai sitten aineistoa voidaan kerätä eri lähteistä työkokouksissa tehtävää analyysia varten etukäteen, esimerkiksi haastatteleamalla eri aikaan kyseiseen työpaikkaan tulleita työntekijöitä ja käyttämällä historian kuluessa kerättyä dokumenttiaineistoa. Muutosanalyysiin sisältyy näkökulmana myös johdon käsitys toiminnan tulevaisuudesta, johdon visiopuheenvuoroa esimerkiksi käytetään muutoslaboratorioprosessissa usein ennen kuin valitaan kokeiltavia ratkaisuja.

Edellä kuvatun *analyysivaiheen* tuloksena muodostuu käsitys toiminnan nykytilasta ja sen keskeisistä häiriöistä, sekä toiminnan muutoksesta ja nykyisestä kehitysvaiheesta. Häiriöitä tulkitaan kesken-eräisen muutoksen merkkeinä, työn tietyt elementit muuttuvat nopeammin kuin toiset, mikä aiheuttaa elementtien välille kehityksellisen ristiriidan (ks. toimintajärjestelmämalli tämän luvun alussa). Esimerkiksi uusi tietojärjestelmä saattaa haastaa kehittämään prosesseja ja organisaatiota tai asiakkaiden muuttuviin tarpeisiin ei pystytäkään enää vastaamaan vanhalla toimintamallilla, jolloin toiminnan kehittämisestä tulee keskeinen asia työn tehokkuuden ja joskus jopa organisaation eloonjäämisen kannalta.

*Suunnitteluvaiheessa* aiemmin tehtyä analyysia käytetään toiminnan vaihtoehtoisten kehityssuuntien ja uuden toimintamallin kehittelyyn. Suunnitteluvaiheessa pyritään hakemaan ratkaisuja, jotka ovat organisaatiolle mahdollisia, mutta vievät kehitystä eteenpäin kohti uutta toimintakonseptia. Toiminnan kehitysvaihe vaikuttaa siihen, miten suuria kokeiluja työyhteisö on valmis ottamaan, joskus pystytään luomaan kokonaan uusi toimintamalli, jota aletaan kokeilla. Jos taas uuden toimintakonseptin luomisessa ei olla kovin pitkällä, vaan ennemminkin vaiheessa, jossa nykytilanne näyttää kovin kaoottiselta, on toiminnan muutoksen analyysi jo työyhteisölle iso askel. Sen pohjalta voidaan suunnitella tulevia kehitysvaiheita. Suunnitteluvaiheessa valitaan tulevaisuuden visiota ja uutta toimintakonseptia kohti vieviä kokeiluja, jotka konkretisoidaan käytännön toimenpiteiksi ja joiden seurannasta ja arvioinnista sovitaan.

*Kokeilu- ja arviointivaiheessa* valittuja kokeiluja – esimerkiksi uusia työnjakoratkaisuja, uusia asiakasyhteistyön muotoja, neuvottelukäytäntöjä, uusia työtä jäsentäviä välineitä – otetaan käyttöön arkityössä. Kokeilujen sujumisesta kerätään seuranta-aineistoa, jonka pohjalta voidaan yhteisissä arviointiin ja seurantaan keskittyvissä työkokouksissa luoda käsitystä siitä, missä määrin kokeilut ovat onnistuneet. Tavoitteena on arvioida, miten ratkaisuja tulisi kehittää eteenpäin, ovatko kokeilut vieneet toimintaa kohti visiota ja uutta toimintakonseptia ja mitkä ovat kehittämistyön seuraavat askeleet.

Organisaation kehittämistyötä voidaan jatkossa tukea joko järjestämällä jatkoseuranta- ja arviointitapaamisia tai suunnittelemalla organisaation esimiehille ja kehittäjille oma prosessinsa, jonka avulla oman työn tutkimiseen perustuvaa kehittämistä voidaan vakiinnuttaa osaksi työyhteisön oppimis- ja kehittämiskäytäntöjä.

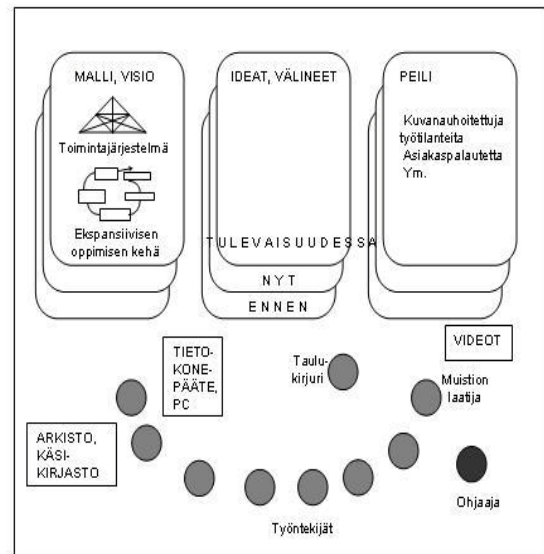
Kuviossa 3 on tiivistetty muutoslaboratorio-kehittämismenetelmän periaatteet:

### Kuvio 3. Muutoslaboratorio kehittämismenetelmänä.

Muutoslaboratorion® avulla pyritään tunnistamaan historiallisesti toiminnan rakenteisiin muodostuneet ristiriidat, jäsentämään niitä ja löytämään niille uusia innovatiivisia ratkaisuja.

#### Muutoslaboratorio® on:

1. Kokoussarja
  - Analyysivaihe; erillisistä epäkohdista toimintakäytännön ristiriitoihin
  - Suunnitteluvaihe; nykyisistä ristiriidoista uuden toiminnan visioon
  - Kokeiluvaihe; uuden toiminnan visiosta käytännön muuttamiseen
2. Tila
  - Kehittämispaja eli tila mahdollisimman lähellä arkityötä
3. Välineistö
  - Seinätaulut
  - Työstä kerättävä havaintoaineisto
  - Teoreettiset mallit
  - Kokoustehtävät
4. Muutoslaboratorioon® osallistujat
  - Luonnollinen työtiimi, -yksikkö tai -yhteisö, joka työskentelee saman työkohteen parissa.



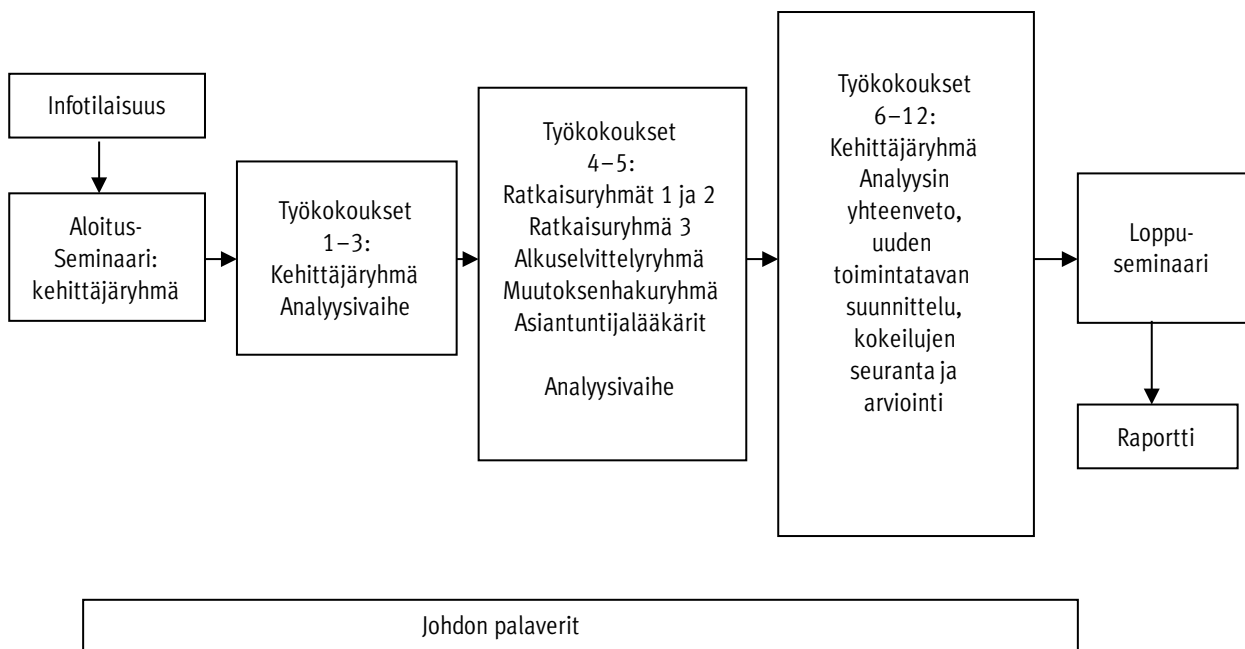
## 3 Hankkeen eteneminen ja työkokousten sisältö

Kelan terveysosaston työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisutoiminnan tutkimus- ja kehittämishanke aloitettiin vuoden 2009 alussa ja päättyi tähän raporttiin vuoden 2011 alussa eli kokonaisuus on ollut kaiken kaikkiaan lähes kahden vuoden mittainen. Hanke eteni muutoslaboratoriomenetelmän periaatteen mukaisesti sitä työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisutoimintaan soveltaen. Hanke voidaan jakaa aloitusvaiheeseen, yhteiseen nykytilan analyysiin, ryhmäkohtaiseen analyysivaiheeseen, uuden toimintatavan ja kokeilujen suunnitteluun, kokeiluvaiheeseen sekä seuranta- ja arviointivaiheeseen.

Tutkimus- ja kehittämishankkeen tapahtumat koostuivat ohjausryhmän kokouksista, kehittäjäryhmän työkokouksista, tiimikohtaisista työkokouksista, aloitus- ja loppuseminaarista, infotilaisuudesta sekä aineistonhankinnasta ja tämän raportin kirjoittamisesta (kuvio 4). Hankkeeseen muodostettiin kehittäjäryhmä, johon kuului etuuspäällikön ja ryhmien vetäjien lisäksi työntekijöitä kustakin ratkaisuryhmästä (myös muutoksenhakuryhmästä sekä ETA-eläkkeitä<sup>1</sup> käsittelevästä ryhmästä). Lääketieteellisestä asiantuntijaryhmästä kehittäjäryhmään osallistui kaksi henkilöä.

<sup>1</sup> Jos työntekijä on Suomen lisäksi työskennellyt toisessa EU- tai ETA-maassa, sovelletaan häneen EU/ETA-säännöksiä (1.1.1994 voimaan tulleen ETA-sopimuksen ja 1.1.1995 voimaan tulleen EU-sopimuksen sosiaaliturvaa koskevat säännökset).

**Kuvio 4.** Yleiskuva tutkimus- ja kehittämishankeprosessista.



Hankkeen ensimmäisten tilaisuuksien tarkoituksena oli osallistaa työntekijöitä kehittämistyöhön käymällä läpi kehittämishankkeen lähtökohtia ja kehittävää työntutkimusta lähestymistapana sekä keskustella työntekijöiden käsityksistä siitä, mihin kehittämistyössä tulisi keskittyä. Tutkimus- ja kehittämishankkeen infotilaisuus pidettiin kaikille työkyvyttömyyseläkeryhmässä työskenteleville työntekijöille helmikuussa 2009, jolloin kehittämiskonsultit kertoivat hankkeen etenemisestä sekä muutoslaboratoriosta menetelmänä. Samassa yhteydessä keskusteltiin, millaista aineistoa työntekijöiden mielestä hankkeessa tulisi kerätä, jotta työn pullonkauloja ja kehittämishaasteita saataisiin näkyviin. Maaliskuussa 2009 työskentelyä jatkettiin kehittäjäryhmän aloitusseminaarilla.

Varsinainen työskentelyvaihe aloitettiin syksyllä 2009 työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisutoiminnan nykytilan analyysillä, joka piti sisällään sekä koko kehittäjäryhmän yhteistä että ryhmäkohtaista työskentelyä. Kehittäjäryhmän kolmessa ensimmäisessä työkokouksessa tutkittiin konsulttien aineistosta kokoamaa ”aineistopeiliä”. Ensimmäisen työkokouksen tavoitteena oli kuvata ja luokitella sekä tehdä näkyväksi työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisuprosessiin liittyviä häiriöitä terveysosaston näkökulmasta. Peiliaineistona käytettiin työntekijöiden laatimia häiriöpäiväkirjoja. Toisen ja kolmannen työkokouksen tarkoituksena oli tutkia yhdessä työkyvyttömyyseläkeprosessia yhden asiakastapausten valossa ja täydentää peiliaineistoa olennaisilta osin, tuoda näkyväksi eri vaiheiden ja toimijoiden näkökulmat sekä tunnistaa prosessin häiriöt ja arvioida niitä. Toisessa työkokouksessa käsiteltiin toista asiakastapausta.

Nykyisen toiminnan analyysia jatkettiin ryhmäkohtaisissa kokouksissa loka-joulukuussa 2009. Ryhmäkohtaisissa kokouksissa käytiin läpi analyysia muun muassa asiakastapausten avulla oman ryhmän näkökulmasta ja lisäksi aloitettiin työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisutoiminnan muutoksen analyysia. Työkokouksissa 6–7 kehittämisryhmä kokoontui jälleen yhteen esittelemään ryhmäkohtaisten analyysien tulosta ja kokoamaan yhteistä pelkistettyä analyysia toiminnan nykytilanteesta ja kehitysvaiheesta. Kokouksissa 8–9 uutta toimintamallia ja siihen liittyviä kokeiluja alettiin rakentaa. Kehittämiskokeilujen työstäminen edellytti kehittämisryhmän kokousten lisäksi työkyvyttömyyseläkeryhmältä paljon myös itsenäistä työskentelyä, kokeilujen suunnittelua ja konkretisointia.

Kokeilut toteutettiin ajalla 15.1.–7.4.2010. Kokeilujen aikana niiden toteutumista, esteitä, uusia haasteita ja kokeilujen myötä esiin nousseita kehittämisideoita käsiteltiin aineistoon pohjautuen kehittämisryhmän kokouksissa.

Johdon/ohjausryhmän palavereita pidettiin tutkimus- ja kehittämishankkeen aikana kuusi. Ohjausryhmän tehtävänä oli kommentoida, ohjata ja tukea hankkeen etenemistä. Ohjausryhmään kuului osastopäällikkö Elise Kivimäki, etuuspäällikkö Marja-Leena Seppälä, johtava lääkäri Raili Pirttimäki, ryhmänvetäjä/palvelupäällikkö Matti Hynninen ja ryhmänvetäjä/lakimies Kalervo Holappa Kelan terveysosastolta sekä tutkimusprofessori Olli Kangas ja tutkija Markku Laatu Kelan tutkimusosastolta. Palveluntuottajan edustajina ohjausryhmään osallistuivat konsultointitoiminnan johtaja Kirsi Koistinen ja kehittämiskonsultti Marjo Heikkinen Verve Consultingista.

Aineistonkeruuta tehtiin hankkeen eri vaiheissa, suurin osa ennen kehittämisryhmän kokoontumisia, mutta myös kehittämisryhmän kokoontumisten alettua sekä painottaen aineistonkeruuta jälleen kehittämiskokeilujen arviointiin hankkeen loppupäässä. Kerätty aineisto on monimuotoista, pitäen sisällään työkyvyttömyyseläkeprosessiin liittyvien eri osapuolten haastatteluja ja sähköpostikyselyjä, tietojärjestelmästä saatua asiakastietoa, tilastoaineistoa ja työntekijöiden itse keräämiä häiriöpäiväkirjoja. Aineistonkeruu aloitettiin keväällä 2009 tekemällä haastatteluja työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisuprosessissa mukana oleville työntekijöille. Kelan terveysosaston työkyvyttömyyseläkeryhmässä tehtiin ennakkohaastatteluja kaikkiaan 11 työntekijälle: ulkomaaneläkkeitä, alkuselvittelyä, vertailuvaihetta ja muutoksenhakua tekeville työntekijöille sekä ryhmähaastattelu kolmelle ratkaisijalle. Haastatelluista kolme oli esimiehiä. Näitä haastatteluja käytettiin kokonaiskuvan muodostamiseen prosessista, nykytilanteen sujuvien asioiden ja ongelmakohtien arviointiin sekä alustavan käsityksen muodostamiseen ratkaisutyön muutoksesta.

Taulukossa seuraavalla sivulla kuvataan koko hankkeen aikana kerätty aineisto.

**Taulukko.** Tutkimus- ja kehittämishankkeen aikana kerätty aineisto.

Aineiston sisältö	Aineisto	Lukumäärä
Työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisutoiminnan sujuvuus ja ongelmat	Työkyvyttömyyseläkeryhmän työntekijöiden (eri ammattiryhmät) haastattelut	7 haastattelua (9 henkilöä)
Työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisutoiminnan historia	Työkyvyttömyyseläkeryhmän työntekijöiden haastattelut Ryhmäkohtaisissa kokouksissa tuotettu aineisto	2 haastattelua
Työntekijöiden kirjaamat työn häiriöt työviikon (5 pv) ajalta	Häiriöpäiväkirjat	9 häiriöpäiväkirjaa
Työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisutoiminnan yhteistyö	Työeläkelaitosten haastattelu	3 työeläkelaitosta (ryhmähaastattelut kussakin)
Työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisuprosessin sujuvuus, ongelmat ja yhteistyö	Kelan vakuutuspiirin haastattelut	2 toimistoa (useita haastateltavia ja ryhmähaastattelut)
Asiakkaan hakemusprosessin kuvaaminen, eri toimijoiden näkökulmien näkyväksi tekeminen	Asiakascaset (työssä käytettävät lomakkeet + tietojärjestelmätieto, prosessin eri vaiheiden työntekijöiden haastattelut Kelassa (työkyvyttömyyseläkeryhmä, toimistot, työeläkelaitoksen haastattelut, asiakkaiden haastattelut))	2 casea (joista molemmat koostuvat useista haastateluista ja asiakirjoista)
Kokeilujen seuranta	Seurantalomake, jonka avulla kerättiin tilastoaineistoa ja avoimilla kysymyksillä häiriöitä ja innovaatioita	1 973 hakemusta
Kokeilujen seuranta ja arviointi (asiakkaan hakemusprosessin kuvaaminen, eri toimijoiden näkökulmien näkyväksi tekeminen)	Asiakscase (työssä käytettävät lomakkeet + tietojärjestelmätieto, sähköpostikysely prosessin eri vaiheiden työntekijöille Kelassa)	1 hakemus
Kokeilujen arviointi	Työkyvyttömyyseläkeryhmän työntekijöiden (eri ammattiryhmät) haastattelut	8 henkilöä
Kokeilujen arviointi	Kaksi sähköpostikyselyä kokeiluun osallistuville työkyvyttömyyseläkeryhmän työntekijöille	12 henkilölle 2 sähköpostikyselyä
Kokeilujen arviointi	Tilastoaineisto	–

#### 4 Analyysi työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisutoiminnan nykytilanteesta ja kehityksestä

Muutoslaboratoriomenetelmään keskeisenä piirteenä sisältyy arkiaineiston kerääminen tutkittavasta ja kehitettävästä yksiköstä tai organisaatiosta. Tarkoituksena on saada näkyviin, mikä toiminnassa sujuu ja mikä ei, millaisia häiriöitä ja katkoksia sekä uusia innovaatioita esiintyy. Keskeistä on saada kuuluviin työntekijöiden eri näkökulmia, jotka työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisuprosessin eri vaiheissa ovat erilaiset. Myös asiakkaan näkökulma on tärkeä ja siksi myös tässä hankkeessa tutkittiin hakemusprosessia asiakkaiden näkökulmasta.

Aineistoa kerättiin sekä ennen kehittäjäryhmän työkokousten alkamista kokonaiskuvan saamiseksi työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisutoiminnan prosessista ja sen keskeisistä häiriöistä että varsinaisen kehittämisprosessin aikana kehittäjäryhmän kanssa yhteisesti sovitusti kohdentaen. Aineistoa kerättiin eri menetelmin ja eri tahoilta, eikä kaikkea ollut mahdollista käsitellä kehittäjäryhmän kokouksissa, vaan aineistosta valittiin näytteitä eli peiliaineistoa kehittäjäryhmän tulkittavaksi. Prosessin katkokset ja raja-pintaongelmat oli määritelty alun perin yhdeksi Kelan kehittämishankkeen haasteeksi, joten aineistoa päätettiin kerätä terveysosaston lisäksi Kelan toimistoista ja työeläkelaitoksista. Aineistoa kerättiin pääosin haastattelemalla, lisäksi käytettiin työntekijöiden pitämiä häiriöpäiväkirjoja ja tietojärjestelmästä saatavaa tietoa. Tilastotietoa käytettiin erityisesti kokeilujen seurannan yhteydessä muun aineistonkeruun lisäksi toiminnan kehityssuunnan ja kokeilujen toimivuuden arviointiin.

Tässä raportissa esitellään aineistoa yleisemmässä muodossa kuin kehittämisryhmässä, jossa aineisto oli kuvattu hyvinkin tarkasti haastattelulainauksineen ja päivämäärineen. Tässä luvussa esitetään aineistosta joitakin esimerkkejä sekä aineiston pohjalta tehtyjä johtopäätöksiä.

*Hakemusten kulkua* tutkittiin hankkeen aikana aina siitä hetkestä kun asiakas työkyvyttömyyseläkehakemuksen toimistoon jättää siihen asti kun asiakas saa ratkaisun. Tällaisiin prosesseihin liittyy monia toimijoita asiakkaan itsensä lisäksi. Kehittäjäryhmä valitsi tarkemmin käsiteltäväksi kaksi sellaista työkyvyttömyyseläkehakemusta, jotka poikkesivat yleisestä hakemuskäsittelystä muun muassa tavallista pidemmän käsittelyajan vuoksi. Näitä hakemuksia analysoimalla pyrittiin nostamaan esiin hakemuskäsittelyn kehittämistä vaativia osa-alueita.

Ensimmäinen tutkittu hakemus oli käynyt osastolla jokaisen vaiheen läpi ja useita työntekijöitä oli käsitellyt hakemusta eli hakemus on työllistänyt työkyvyttömyyseläkeprosessin toimijoita monessa vaiheessa. Työkyvyttömyyseläkehakemuksen käsittely kesti Kelassa lähes 4 kuukautta. Asiakkaan työeläkkeen määrä osoittautui kuitenkin niin suureksi, että kansaneläkettä ei jäänyt maksettavaksi. Tällä hetkellä Kelan järjestelmistä ei ole saatavilla tietoa julkisen puolen eläkkeen määrästä, jolloin Kelassa käsitellään jonkin verran edellä mainitun kaltaisia hakemuksia.

Toinen tutkittu hakemus valittiin käsiteltäväksi pitkän käsittelyajan vuoksi. Tutkimalla ja analysoimalla hakemuksen kulkua eri näkökulmista pyrittiin löytämään syitä käsittelyn viipymiselle. Hakemus kuvattiin ennakkoanalyysin perustella perustapaukseksi, joka ei ole erityisen hankala tai poikkeuksellinen. Hakemuksen käsittelyprosessi oli kuitenkin kaiken kaikkiaan liian pitkä: hakemus saapui osastolle vaillinaisena, lääkärin B-lausunnot olivat vaillinaisia ja sisälsivät keskenään ristirii-

taisia johtopäätöksiä. Lisäksi työeläke ja Kelan eläke ratkaistiin eri aikaan. Kelan työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisuprosessi oli tässä tapauksessa joustamaton ja hidas.

Kaiken kaikkiaan hakemusprosessin analyysi toi esiin ongelmia prosessin eri vaiheissa. Edellä analysoitujen tapausten pohjalta kehittäjäryhmän mukaan seuraaviin kriittisiin kohtiin tulisi kiinnittää huomiota ratkaisuprosessia kehitettäessä:

Toimiston ja osaston välisessä yhteistyössä on keskeistä huolehtia siitä, ettei puutteellisia hakemuksia pääse terveysosastolle. Hakemuksen tiedot tarkastetaan toimistolla, mutta jos hakemus siitä huolimatta saapuu puutteellisenä osastolle, palautetaan se toimistoon. Lisäksi on tärkeää pitää huolta toimiston eläkeasiantuntemuksesta, muun muassa oikea-aikaiseen työkyvyttömyyseläkkeen hakemiseen liittyen. Itse hakemusprosessissa keskeistä on hakemuksen tarkoituksenmukainen kulku prosessissa. Lisäksi prosessia kehitettäessä tulisi huomioida myös yhteistyö työeläkelaitosten ja Kelan välillä, hakemuskäsittelyssä tulisi esimerkiksi mahdollisuuksien mukaan pyrkiä samanaikaisuuteen työeläkelaitosten kanssa.

#### 4.1 Häiriöpäiväkirjat

*Häiriöpäiväkirjojen* avulla saatiin näkyviin työkyvyttömyyseläkehakemusten käsittelyssä häiriöitä eli tilanteita, jolloin työ ei suju kuten voisi olettaa. Työntekijät osallistuivat itse aineiston keruuseen täyttämällä työviikon ajan häiriöpäiväkirjaa. Työntekijä kirjasi valmiiseen lomakepohjaan lyhyesti ylös kaikki tapahtumat ja asiat, jotka hänen mielestään oli tulkittavissa häiriöksi työn normaalikulussa. Häiriöpäiväkirjoissa korostui saapuneiden hakemusten puutteellisuus, lisäksi niissä kuvautui lukuisia tietojärjestelmiin liittyviä ongelmia.

#### 4.2 Haastattelut

Yhtenä aineistomuotona hankkeessa olivat *työeläkelaitosten ja Kelan toimistojen haastattelut*. Kelan toimistojen haastatteluilla haluttiin saada käsitystä työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisuprosessista toimistojen näkökulmasta, prosessin toimivuudesta ja katkoksista lähinnä suhteessa asiakkaisiin ja terveysosaston työkyvyttömyyseläkeryhmään. Haastattelut toteutettiin kahden suuren toimiston työntekijöille.



Toimistojen asiakaspalvelun haastatteluista saatiin hyvin näkyviin työkyvyttömyyseläkeprosessiin liittyviä haasteita eläkkeen hakijan näkökulmasta. Asiakasnäkökulmaan luokitelluissa vastauksissa näkyi selvästi hakemuksen täyttämiseen liittyvät erilaiset ongelmat. Työkyvyttömyyseläkehakemuksen täyttäminen vie haastateltujen mukaan enemmän aikaa kuin moni muu etuus. Hakijan fyysinen sairaus, mielenterveysongelmat tai muistisairaus saattavat vaikeuttaa täyttämistä monella tavalla. Mielenterveysongelmaisten hakijoiden lisääntyminen on aiheuttanut sen, että asiakkaat tarvitsevat entistä enemmän virkailijan apua hakemuksen täyttämässä, auttaminen vie entistä enemmän aikaa ja on myös aiempaa haasteellisempaa, koska asiakas saattaa takertua yksittäiseen sanaan tai ymmärtää asian väärin. Erityisen vaikea asiakkaiden on muistaa työ- ja sairaushistoriaa, palkkaa ja veronpidätystä. Asiakkaat eivät aina tiedä, hakevatko työ- vai kansaneläkettä vai molempia. Ulkomaalaisistausten kanssa kieliongelmat vaikeuttavat hakemuksen täyttämistä.

Asiakkailla saattaa olla vääriä käsityksiä ja vähän tietoa Kelan toiminnasta sekä työkyvyttömyyseläkkeen hakuprosessista, ihmetellään esimerkiksi, miksi hakemus pitää täyttää, ”teillähän on jo ne tiedot siellä”. Työkyvyttömyyseläkejärjestelmän kokonaisuus ja eri toimijoiden välinen työnjako ei hahmotu asiakkaille kovin helposti. Kelan toimistojen virkailijoiden haastattelujen mukaan myös työkyvyttömyyseläkkeen kokonaisprosessissa sekä toimistojen, terveysosaston ja työeläkelaitosten välisessä yhteistyössä on haasteita ja ongelmia. Asiakaspalvelussa työskentelevillä ei ole riittävästi tietoa työeläkelaitosten toiminnasta, ei esimerkiksi tiedetä, minkälaisesta tiedosta työkyvyttömyyseläkehakemuksessa olisi eniten hyötyä työeläkelaitoksille.

Kehittämisideoita haastateltavat esittivät muun muassa järjestelmän yhtenäistämiseen liittyen. Työkyvyttömyyden yhtenäistä määritelmää ja yhtä yhteistä valitusastetta työeläkelaitokselle ja Kelalle toivottiin. Työeläkelaitosten ja osaston yhteistä keskustelua toivottiin, jotta löydettäisiin prosessia nopeuttavia ratkaisuja. Toimistoissa pohdittiin myös ratkaisua, jossa osastolla tehtäisiin työkyvyttömyyseläkeprosessi loppuun asti. Tämän oletettiin vähentävän lomakkeiden edestakaisin kulkemisesta aiheutuvaa viivettä. Toimistot kaipaavat enemmän tietoa siitä, mitä osastolla tapahtuu, haluttiin ymmärrystä siihen, miten hakemuksia tulisi täyttää ja asiakkaalle voisi paremmin selittää asioita.

Työeläkelaitosten haastatteluilla haluttiin saada näkyviin, miltä Kelan työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisukäytännöt vaikuttavat sekä millaisia epäkohtia ja ratkaisuideoita työeläkelaitokset näkevät prosessiin liittyen. Tutkimus- ja kehittämishankkeessa haastateltiin kolmen työeläkelaitoksen työntekijöitä ryhmähaastatteluna.

Kuten toimistojenkin haastatteluissa myös työeläkelaitosten haastatteluissa näkyy asiakkaan tilanteen ongelmallisuus sekä se, miten huonosti ymmärretty työkyvyttömyyseläkejärjestelmä on. Asiakkailla on käsitys, että hakemus ratkaistaan Kelan toimistossa. Heidän on vaikea käsittää työeläkelaitoksen ja Kelan erilaisia periaatteita työkyvyttömyyseläkkeeseen liittyen, esimerkiksi Kelan ja työeläkelaitoksen eriävät ja eriaikaiset ratkaisut herättävät ihmetystä. Asiakkaat pitävätkin toimintaa ”pompottamisena”.

Kelan ja työeläkelaitosten väliset haasteet ja ongelmat liittyvät muun muassa prosessin eriaikaisuuteen. Joskus erilaiset työkyvyttömyysmääritelmät tai Kelan osaeläkkeen puuttuminen vaikuttavat ratkaisun ymmärrettävyyteen asiakkaan näkökulmasta. Työeläkkeen määrä saattaa jäädä hyvin pieneksi, jos työeläkelaitos myöntää osatyökyvyttömyyseläkkeen ja Kela hylkää kansaneläkkeen.

Toimistojen ja työeläkelaitosten välisen yhteistyön parantamista toivottiin, jotta hakemus saataisiin täytettyä oikein, mikä vähentää lisäselvitysten tarvetta jatkossa. Toivottiin myös tietoa Kelan organisaation toiminnasta ja esitettiin kehitettäväksi Kelan ja työeläkelaitoksen ratkaisijoiden välistä keskustelua yhteisistä asioista.

Työkyvyttömyyseläkkeiden hakijoilla on tänä päivänä aikaisempaa enemmän erilaisia terveydellisiä, mielenterveydellisiä ja sosiaalisia ongelmia, mikä näkyy haasteena Kelan toimistojen asiakaspalvelussa, esimerkiksi työkyvyttömyyseläkehakemuksen täyttäminen ja tiedon saaminen haastattelemallakin voi olla vaikeaa. Tämä puolestaan näkyy työeläkelaitoksissa ja terveysosastolla lisätyönä, kun tarvitaan lisäselvityksiä erilaisista asioista ja joudutaan täydentämään puutteellista tietoa. Millainen prosessin pitäisi olla asiakkaille, joiden kohdalla on paljon selvitettävää ja jotka tarvitsevat erityistukea hakemisessa? Asiakkaiden on vaikea ymmärtää sitä, että työkyvyttömyyseläkkeen ratkaisuun tarvitaan usein kahta järjestelmää, työeläkettä ja kansaneläkettä varten. Työeläkelaitosten ja Kelan työkyvyttömyyseläkkeeseen liittyvistä erilaisista säännöistä ja periaatteista johtuvat (esimerkiksi erilakeihin perustuvat, erilaiset työkyvyttömyysmääritelmät) erilaiset ja eriaikaan tulevat ratkaisut hämmentävät hakijaa. Erityistukea vaativien asiakkaiden tunnistaminen ja seulominen olisi tärkeää jo heti prosessin alkuvaiheessa, ennen kuin hakija on jättänyt hakemustaan. Tämä edellyttäisi tällaisiin tapauksiin liittyvien toimintaperiaatteiden ja -käytäntöjen sopimista yhteistyössä toimistojen, terveysosaston ja työeläkelaitosten kesken.

Puutteellinen selvitystyö prosessin alkuvaiheessa ja puutteet hakemuksissa tai niiden liitteissä sekä katkokset eri toimijoiden – Kelan toimistot, terveysosasto ja työeläkelaitokset – välillä vaikuttavat hakemusten käsittelyaikaan. Lisäksi Kelan toimistojen asiakaspalvelussa hakemuksia asiakkaan kanssa täyttävät virkailijat eivät aina saa riittävästi palautetta puutteellisesti täytetyistä hakemuksista,

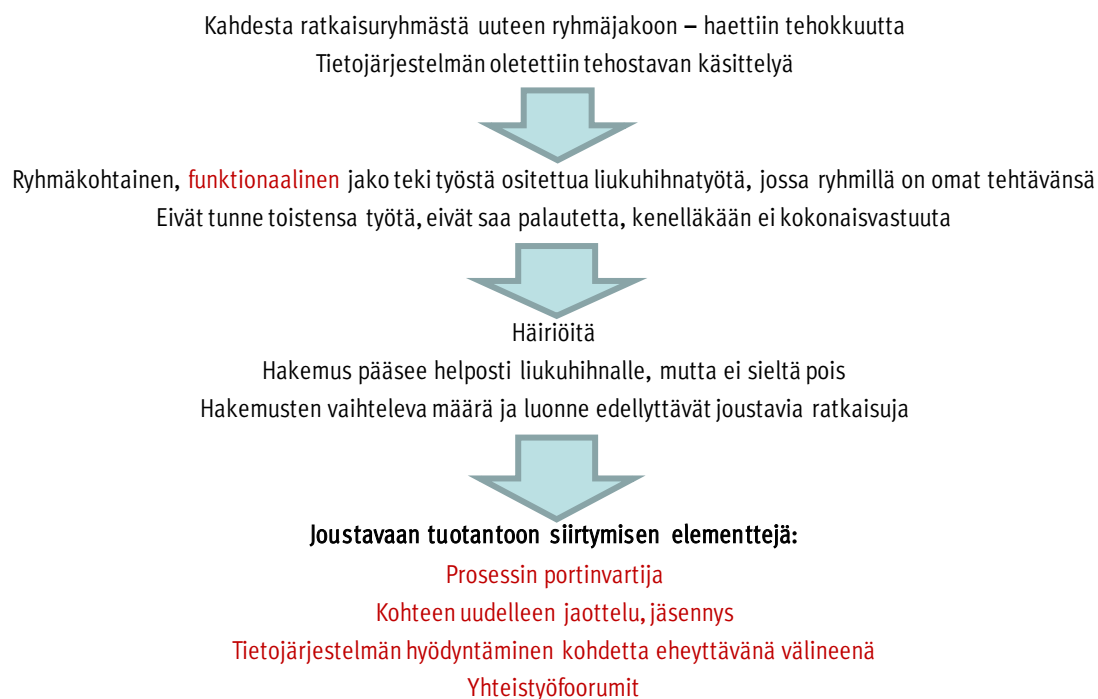
joten prosessin luonnetta ja hakemuksen merkitystä siinä ei opita tuntemaan. Myös tietojärjestelmistä saatava tieto on vielä osittain puutteellista, eikä turhaan prosessiin pääseviä hakemuksia voida kokonaan prosessin alkuvaiheessa seuloa.

### 4.3 Kehitysanalyysin yhteenveto

Työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisutoiminnan kehitysanalyysin mukaan ratkaisutoiminta on kehittynyt useiden vaiheiden ja yhteiskunnallisten muutosten kautta nykyiseen muotoonsa. Esimerkiksi työkyvyttömyyskäsitteen muutos voidaan liittää lääketieteellisten tutkimusten ja hoitojen kehittymiseen, jolloin myös tulkinnat eri sairauksien aiheuttamasta työkyvyttömyydestä ovat jonkin verran muuttuneet. Myös lainsäädännön kehittyminen ja hakemusmäärien kasvu ovat haastaneet kehittämään työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisuprosessia.

Viime vuosina hakemusten määrä ja luonne ovat muuttuneet, minkä vuoksi tarvitaan uutta toimintatapaa. Suurin haaste koko hankkeelle oli, että hakemukset viipyvät prosessissa liian kauan. Kuviossa 5 on pelkistetty työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisuprosessin kehityskulku.

**Kuvio 5.** Työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisutoiminnan kehitysanalyysi ja joustavaan tuotantoon siirtymisen elementit.



Ryhmäkohtaisten analyysien yhteisessä käsittelyssä havaittiin, että vastuu hakemuksista pirstaloituu, kun kokonaisuus ei ole yhdellä ihmisellä hallinnassa. Työkyvyttömyyseläkeryhmän eri prosessin vaiheissa työskentelevät työntekijät hoitavat oman osuutensa hyvin, mutta yksittäisten työntekijöiden työtä tarkastelemalla ei saada näkyviin prosessin kokonaisuutta, katkoksia ja katkosten syntymekanismeja. Työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisutoiminta on muotoutunut ratkaisujen massatuotannoksi.

Massatuotannolle on tyypillistä, että lähes kaikki hakemukset käyvät läpi saman prosessin niiden luonteesta riippumatta. Kun hakemus pääsee prosessiin, kukin työntekijä tekee sille oman toimenkuvansa pohjalta toimenpiteitä ja siirtää sen sitten prosessissa eteenpäin. Työntekijöiden osaaminen liittyy tiettyyn prosessin vaiheeseen, eikä yksittäisellä hakemuksella ole vastuuhenkilöä, vaan vastuu jakautuu eri työntekijöiden kesken. Vaikka massatuotanto on työkyvyttömyyseläkkeiden keskeisin toimintakonsepti, on toiminnassa näkyvissä sekä aiemman toimintakonseptin käsityömäisiä piirteitä, kuten lääkäri vaiheen käsityömäinen hakemusten hallinta, että ituja joustavasta ratkaisutoiminnasta, kuten ratkaisijoiden hakemustilanteen mukaan joustava työnjako (kuvio 6).

**Kuvio 6.** Työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisutoiminnan päällekkäiset toimintakonseptit.

*Hakemusmassojen hallinta työnjakoa muuttamalla.  
Hakemusten joustava käsittely ja kokonaishallinta,  
olennaisen tiedon kerääntyminen.  
Yhteiset oppimiskäytännöt*

**Tke-ratkaisujen joustava massatuotanto**



*Liukuhihnallinen, ositettu työtapa, hakemusta ei  
ehditiä katsoa kokonaisuutena, tavoitteena saada  
liukuhihnalla nopeasti eteenpäin*

**Tke-ratkaisujen massatuotanto**



*Tilanne ja työntekijäkohtaista harkintaa  
prosessin aikana, asiakkaat voi  
tulla eri tavalla kohdelluksi.  
Lääkärien sihteerin itse kehitetyt  
hakemusmassan hallinnan välineet.*

**Tke-ratkaisujen käsityömäinen tuotanto**



Aiemmin hakemusten hoitaminen on ollut mahdollista siten, että työtä eriytetään liukuhihnalliseksi massatuotannoksi, ja prosessin eri vaiheissa jokainen huolehtii omasta alueestaan ja siirtää hakemuksen sitten liukuhihnalla eteenpäin. Ratkaisuprosessissa joudutaan kuitenkin hallitsemaan sekä suuria hakemusmassoja että ottamaan prosessissa huomioon asiakkaiden entistä monimuotoisemmat tilanteet. Joustavan ratkaisutuotannon vaatimukset tulevat esiin myös siinä, että hakemusten määrät ja hakemusten luonne vaihtelee. Näihin työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisutoiminnan

haasteisiin vastaamiseksi määriteltiin tavoitteeksi siirtyminen hakemusten liukuhihnamaisestä massatuotannosta hakemusten joustavaan tuotantoon.

## **5 Kohti joustavaa ratkaisutoimintaa – uuden toimintamallin rakentaminen**

### **5.1 Kokeilujen suunnittelu ja toteutus**

Uutta toimintamallia alettiin rakentaa, kun nykytilan analyysi saatiin valmiiksi. Hakemusten liukuhihnamaisten massatuotannon konseptista joustavaan tuotantoon siirtyminen edellyttää useita ratkaisuja, joita on jo osittain alettu tehdä työkyvyttömyyseläkeryhmässä ennen tutkimus- ja kehittämishankettakin. Uuteen joustavaan toimintamalliin siirtymisessä ovat olennaisia erilaiset joustavoittamisratkaisut, jotka liittyvät muun muassa hakemusten jaotteluun uudella tavalla. Kehitysanalyysin pohjalta esitettyjä uusia elementtejä ovat muun muassa prosessin portinvartija, tietojärjestelmän hyödyntäminen kohdetta eheyttävänä välineenä sekä yhteistyöfoorumien kehittäminen.

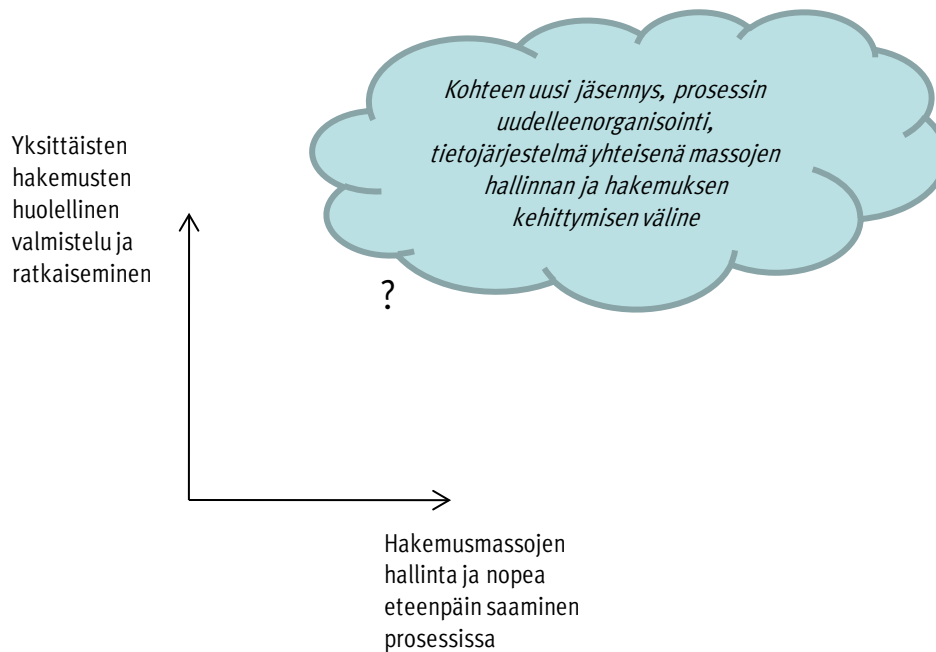
Kehittämiskonsultit esittivät kehittäjäryhmässä käydyn keskustelun ja ratkaisujen ideoinnin pohjalta, että uusi joustava konsepti koostuu ratkaisuista, jotka liittyvät kohteen uudelleenläiseen jäsentämiseen, prosessin uudelleenorganisointiin, tietojärjestelmän käyttämiseen yhteisenä massojen hallinnan ja hakemuksen kehittämisen välineenä sekä oppimisjärjestelmän kehittämiseen.

Kehittäjäryhmässä käytyjen keskustelujen pohjalta kehittämiskonsultit olivat koonneet ohjausryhmään työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisutoiminnan kehittämistyön dilemmoja. Dilemmat saattavat muodostua esteeksi kehittämisen eteenpäin viemiselle, minkä vuoksi niitä on tarpeen tarkastella analyttisesti ja hakea niihin ratkaisuja.

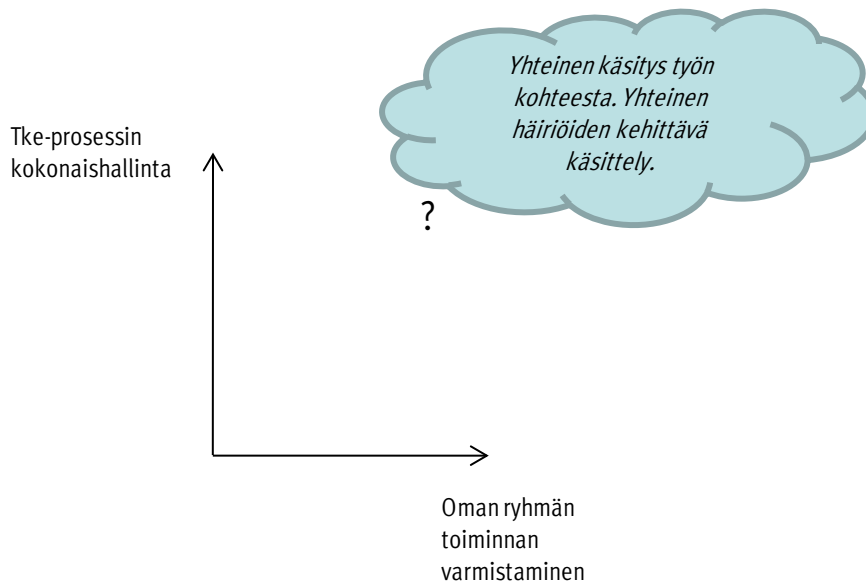
Työkyvyttömyyseläkeryhmän on samanaikaisesti pystyttävä hallitsemaan suuria hakemusmassoja, mutta toisaalta toteutettava yksittäisten hakemusten osalta riittävän huolellista ja laadukasta ratkaisutyötä (kuvio 7). Tavoitteena on uudistaa prosessia siten, että entistä joustavampi hakemusmassojen käsittely mahdollistuu. Lisäksi tavoitteena on tietojärjestelmän entistä parempi hyödyntäminen sekä hakemusmassojen hallinnan välineenä että yksittäisen hakemuksen osalta.

Toinen kokeilujen suunnitteluvaiheessakin näkynyt dilemma oli oman ryhmän toiminnan varmistamisen ja koko työkyvyttömyyseläkeprosessin kokonaishallinnan välinen jännite (kuvio 8). Tätä kehittämisdilemmaa saatiin kehittämishankkeen aikana ratkaistua muun muassa oppimalla asiakastapausten ja koko työkyvyttömyyseläketoiminnan yhteistä, ammattikuntien rajoja ylittävää käsitteilyä. Jatkossa olennaista on yhteisen käsittelyn jatkaminen.

**Kuvio 7.** Työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisutoiminnan yksittäisten hakemusten huolellisen ratkaisemisen ja hakemusmassojen hallinnan dilemma

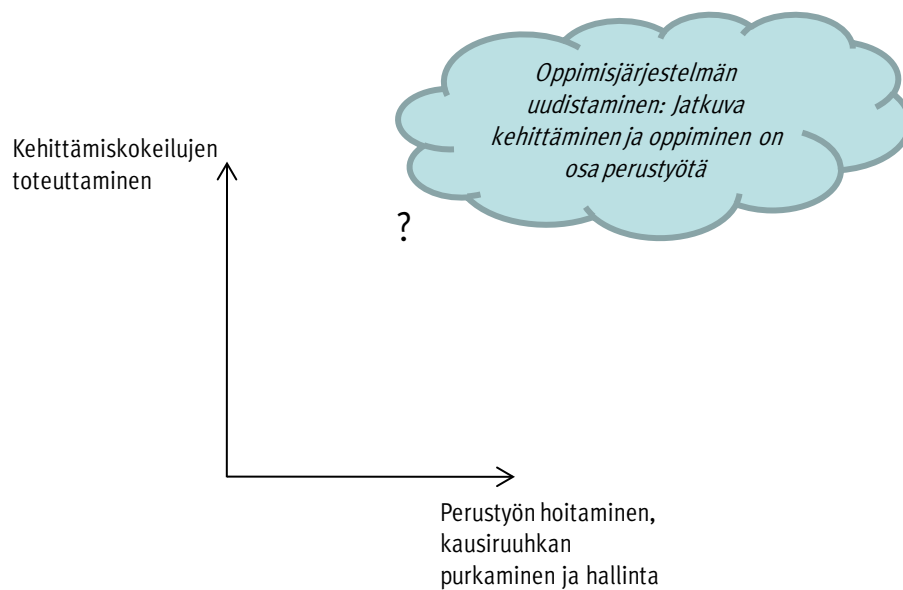


**Kuvio 8.** Työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisutoiminnan oman ryhmän toiminnan ja työkyvyttömyyseläkeprosessin kokonaishallinnan dilemma.



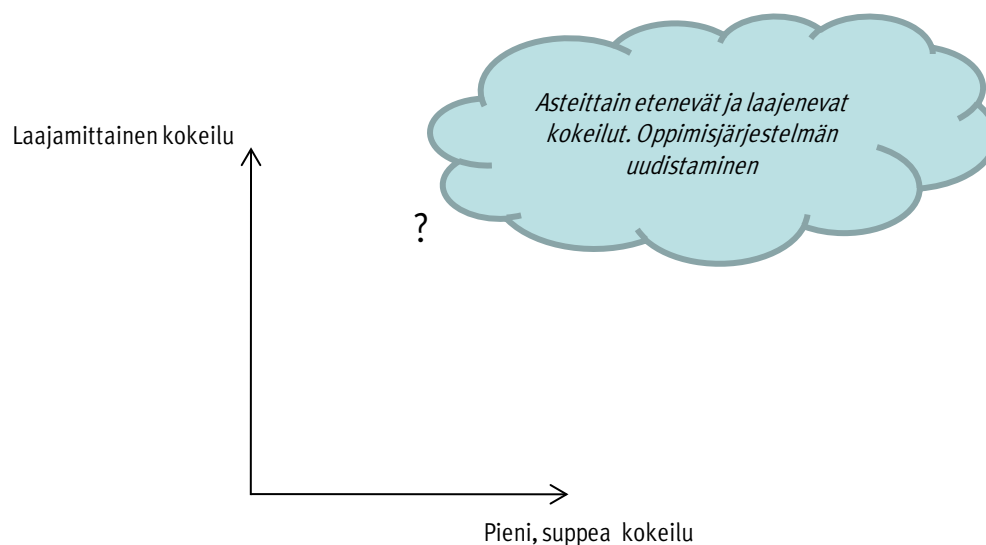
Kehittämiskokeilun toteuttamisajankohdaksi ja -menetelmiksi pyrittiin löytämään ratkaisuja, joka samanaikaisesti tukevat sekä kehittämiskokeiluja että normaalin hakemuskäsittelyn hallintaa. Sama kehittämistyön ja normaalityön dilemma jatkuu kehittämistyön jatkuessa työkyvyttömyyseläketoinnassa, joten olennaista olisi rakentaa yhteisiä oppimiskäytäntöjä, joiden avulla tätä dilemmaan voidaan jatkossa löytää uusia ratkaisuja (kuvio 9).

**Kuvio 9.** Kehittämiskokeilujen toteuttamisen ja perustyön sekä kausiruuhan hoitamisen dilemma.



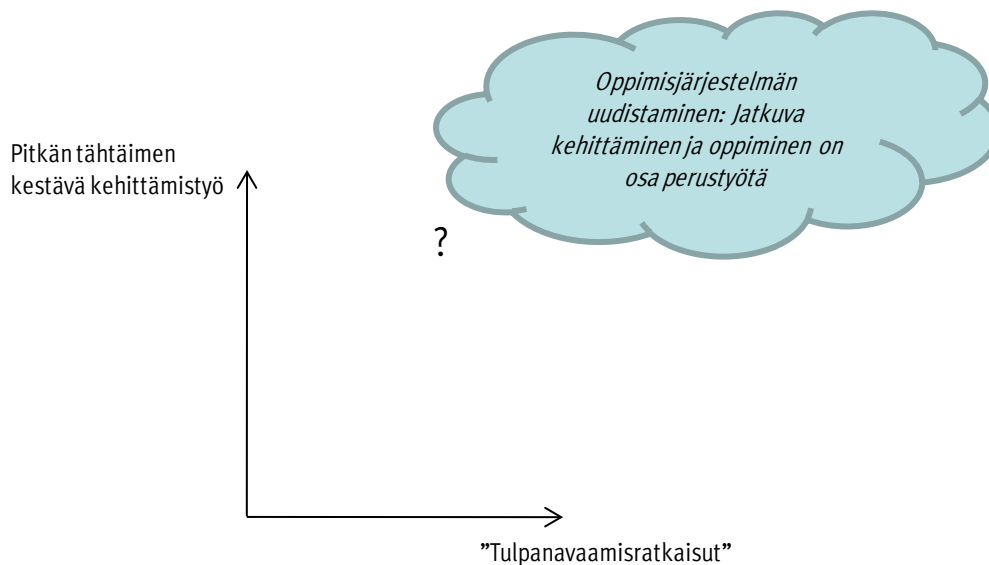
Kehittäjä- ja ohjausryhmä miettivät kokeilujen laajuutta, mikä olisi riittävä mutta samalla hallittava laajuus, joilla uusien ratkaisujen hyödyt, haitat ja esteet tulisivat esille. Laajamittaisen kokeilun aloittaminen ei olisi mahdollista, koska uuden käytännön oppiminen vie aikaa ja kokeilu epäonnistuaan johtaisi dramaattisiin seurauksiin. Pieni ja suppea kokeilu puolestaan ei välttämättä toisi esille riittävän hyvin ratkaisujen hyviä ja huonoja puolia. Dilemman ratkaiseminen edellyttäisi asteittain etenevää ja laajenevaa kokeilua, jonka etenemistä ja laajentamismahdollisuuksia jatkuvasti käsitellään ja arvioidaan yhteisesti. (Kuvio 10.)

**Kuvio 10.** Laajamittaisen kokeilun ja pienen, suppean kokeilun dilemma.



Työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisutoiminnan kehittämisessä tulisi myös löytää ratkaisuja siihen, miten perustyön ohella toteutettavalle kehittämistyölle löytyisi riittävästi resursseja. Myös tähän dilemmaan ratkaisuksi esitettiin oppimisjärjestelmän uudistamista siten, että jatkuva kehittäminen ja oppiminen tulisi osaksi perustyötä. (Kuvio 11.)

**Kuvio 11.** Pitkän tähtäimen kestävä kehittäminen ja ”tulpanavaamiskäytäntöjen” dilemma.



Hankkeen kehittäjäryhmä laati suunnitelman kokeilusta, joka toteutettiin uudenlaista ratkaisuprosessia soveltaen. Kokeilussa oli keskeistä hakemuksen haltuunotto mahdollisimman varhaisessa vaiheessa prosessia. Prosessinvarmistajana toimiva ratkaisija selvitti asiakkaan kokonaistilanteen heti hakemuksen saavuttua ja valmisteli hakemuksen lääkäriille yhdessä lääkäriyhtymän kanssa sovittujen valmistelustandardien mukaisesti. Hakemuksen haltuunoton ja valmistelun lisäksi keskeistä uudessa hakemuskäsittelymallissa oli aiempaa tiiviimpi yhteistyö prosessin eri toimijoiden, erityisesti lääkäreiden ja ratkaisijoiden välillä.

## 5.2 Kokeilujen arviointi ja tulokset aineiston valossa

Kokeiluja oli sovittu seurattavan monien eri menetelmien avulla. *Tilastoaineistoa* kerättiin kokeilun aikana; näin saatiin kuvaa siitä miten kokeilu muutti muun muassa hakemusten käsittelyaikoja. Kokeilussa mukana olleet työntekijät täyttivät käsittelemistään tapauksista *seurantalomakkeen*. Lomakkeiden avulla saatiin siten kerättyä tietoa jokaisesta käsitellystä tapauksesta. Seuranta varten sovittiin myös muutaman kerran kokeilun aikana toteutettu *sähköpostikysely* kokeilua toteuttaville.



Sen ideana oli saada esiin työntekijöiden käsityksiä kokeilun eri vaiheissa. Seurantalomakkeiden pohjalta valittiin *asiakascase*, jota tutkittiin tarkemmin. *Haastattelu* tehtiin kahdeksalle työntekijälle kokeiluun liittyen; yhtä työntekijää ”haastateltiin” sähköpostitse.

### 5.2.1 Asiakastapausaineisto

Kehittämisyhmän työkokouksessa 12.4.2010 otettiin käsittelyyn kokeilussa mukana ollut asiakastapaus, jotta pystyttäisiin arvioimaan, miten kokeilu, erityisesti tapausten valmistelu ja sitä kautta ratkaisijan kokonaisvastuu hakemuksesta näkyy hakemusprosessissa. Asiakastapaus perustuu tietojärjestelmästä saatavaan aineistoon ja hakemusta käsitelleille työntekijöille toteutettuun sähköpostikyselyyn.

Tapauksesta löydettiin sekä vanhan että uuden toimintakonseptin piirteitä. Uuteen joustavaan ratkaisutoimintaan liittyviä piirteitä oli kehittämisryhmän mukaan se, että ratkaisija on ottanut tapausten ”näppeihinsä”, valmistellut ja kun saanut lääkärin vastauksen, laittanut päätöksen eteenpäin. Prosessissa on ollut vähemmän toimijoita kuin vanhan mallin mukaisessa prosessissa, jolloin tapausten kokonaistilanne pysyy paremmin hallinnassa.

Kehittämisryhmä keskusteli myös asioista, jotka täytyy jatkossa vielä ratkaista uuden toimintamallin osalta. Tässä yhteydessä pohdittiin muun muassa valmistelun suhdetta oikea-aikaiseen ja nopeaan lääkärin arvioon. Nopeus on erityisen tärkeää valmisteltujen hakemusten kohdalla, etteivät siihen liittyvät asiat ehdi muuttua. Lisäksi keskusteltiin suurten hakemusmassojen valmistelun vaatimista resursseista.

Kehittämisryhmä totesi johtopäätöksenä, että käsitelty tapaus tuo vahvaa laadullista aineistoa kokeilun onnistumisesta, olennaista on muun muassa päällekkäisten työvaiheiden poistuminen, kokonaistilanteen hallinta, reagointikyky, vastuuaukkojen poistuminen, yhteistyön tiivistyminen. Hakemuksen valmistelusta todettiin, että valmistelu helpottaa asiantuntijalääkärin työtä hakemuksen taustatietojen ollessa valmiiksi koottuna ennen lääkärin arviota. Itse lääketieteellistä arviota valmistelu ei kuitenkaan nopeuta. Myös ratkaisijan työ helpottuu jonkin verran valmistellun hakemuksen palaututtua lääkäriltä, koska päätöksen antoa varten tarvittavat tiedot löytyvät suoraan ratkaisijan aiemmin tekemästä valmistelusta.

### 5.2.2 Haastatteluaineisto

Kokeilujen tuloksia arvioitiin seuraavien teema-alueiden pohjalta. Tarkoituksena oli hahmottaa, millainen tuotantotavan muutos työkyvyttömyyseläkeprosessissa on kyseessä.

1. Kohteen muutos: ositetusta työn kohteesta yhteiseen työkohteeseen
2. Työnjaon muutos: ratkaisijat valmistelevat hakemuksen
3. Ositetusta työnjaosta joustavaan työnjakoon
4. Uusi yhteistyö: lääkärin ja ratkaisijoiden yhteiset palaverit
5. Muutos tekijässä: liukuhihnatyöntekijästä asiantuntijaksi
6. Palvelu ja sen arvoetu (vakioisuus – joustavuus)
7. Tiedon luonteen muutos: tieto on yhteistä
8. Muutos oppimisessa: yksittäisen ammattiryhmän oppimisesta yhteiseen oppimiseen

#### *1. Kohteen muutos: ositetusta työn kohteesta yhteiseen työkohteeseen*

Hakemuskäsittelyn keskittäminen yhdelle ratkaisijalle näytti lisäävän hakemuksen ja työprosessin hallittavuutta ja mahdollisti asiakkaan kokonaistilanteen huomioimisen aiempaa paremmin.

#### *2. Työnjaon muutos: ratkaisijat valmistelevat hakemuksen*

Kokeilun yksi keskeinen ydin oli siinä, että hakemukset eivät lähde ”raakana” hakemusprosessiin, vaan ne valmistellaan ennen lääkärivaiheeseen menoa.

#### *3. Ositetusta työnjaosta joustavaan työnjakoon*

Uusi toimintamalli, jossa asiakirjat valmistellaan lääkärille ja ratkaisija on ottanut tapauksen haltuunsa alusta lähtien, nopeuttaa hakemuksen käsittelyä ja parantaa oikeellisuutta. Lääkärin kannalta on hyvä, kun tietää, kuka hoitaa asiaa, jos tulee selvittävää.

#### *4. Uusi yhteistyö: lääkärin ja ratkaisijoiden yhteiset palaverit*

Hankkeen kokeiluihin kuului yhteinen palaverikäytäntö lääkäreiden ja ratkaisijoiden välillä. Tätä käytäntöä pidettiin varauksettomasti hyvänä keinona jakaa yhteisiä asioita. Käytäntöä toivottiin jatkettavan.

#### *5. Muutos tekijässä: liukuhihnatyöntekijästä asiantuntijaksi*

Hankkeen analyysivaiheessa tunnistettiin, että nykyinen työkyvyttömyyseläkeprosessi on liukuhihnamaista massatuotantoa. Tällaisessa mallissa yksittäinen työntekijä näkee työstettävästä kohteesta yhden osa; liukuhihnalla pyörii ja kokonaiskuvaa ei muodostu. Uudet ratkaisut (etenkin ratkaisijan

valmistelu ja ratkaisijan uudet ratkaisuoikeudet) laajensivat ratkaisijan työnkuvaa, kokonaiskuva prosessista on ratkaisijalle entistä selkeämpi. Kokeilussa ratkaisijoiden ammattiosaaminen tuli parempaan käyttöön.

#### 6. *Palvelu ja sen arvoetu*

Ratkaisija pystyy havaitsemaan hakemuksen kiireellisyyden, kun hakemus on hänellä itsellään käsiteltävänä. Asiakkaan kannalta todettiin merkittävänä asiana virheiden mahdollisuuden väheneminen ja laadun paraneminen, kun tapaus on ratkaisijan hallussa alusta asti.

#### 7. *Tiedon luonteen muutos: tieto on yhteistä*

Avoin ja tiiviimpi yhteistyö työkyvyttömyyseläkeprosessissa tekee tiedosta yhteistä. Lääkärien ja ratkaisijoiden keskusteluyhteyttä pidettiin tärkeänä asiana.

#### 8. *Muutos oppimisessa: yksittäisen ammattiryhmän oppimisesta yhteiseen oppimiseen*

Muutoslaboratoriahankkeen yksi keskeinen tavoite on käynnistää työyhteisössä paikallinen ja oma oppimisprosessi, jossa kehitetään pysyvämpiä oppimiskäytäntöjä työpaikalle. Tässä hankkeessa tehdyt kokeilut ovat haastateltavien mukaan tuoneet mukanaan paljon uutta tapaa toimia, joka liittyy jatkossa tapahtuvaan yhteiseen oppimiseen ja kehittämiseen. Hanke on näyttänyt tuovan uutta motivaatiota, kun kehittämistyössä on paljon ihmisiä mukana.

### 5.2.3 Tilastoaineisto

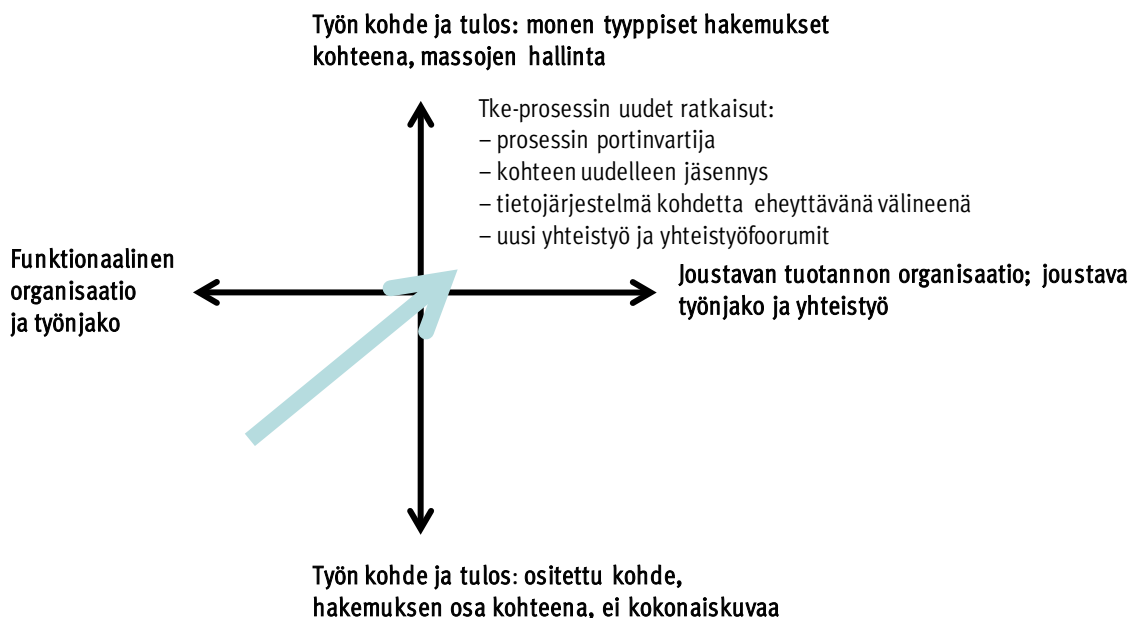
Tilastollisten tulosten perusteella merkittävimmät toteutetun ratkaisutyömallin hyödyt liittyivät ratkaisijan aiempaa varhaisemmassa vaiheessa tapahtuneeseen hakemusten haltuunottoon. Prosessin portinvartijana toimija ratkaisija selvitti asiakkaan tilanteen heti hakemuksen saavuttua osastolle ja teki välittömästi tarvittavat toimenpiteet. Esimerkiksi pelkkään Kelan eläkkeeseen oikeutettujen hakijoiden hakemukset tunnistettiin ja ratkaistiin pilotissa aiempaa nopeammin. Kokeilussa hakemusten käsittelyaika lyhenikin aiemmasta ja Kelan työeläkelaitoksille antamien ennakoilmoitusten osuus parani merkittävästi. Myös hakemusten valmistelua pidettiin lääkärivaiheessa hyvänä asiana. Erittymisen hyvänä pidettiin myös lisääntynyttä yhteistyötä ja vuoropuhelua lääkäriyryhmän ja ratkaisijoiden välillä.

## 6 Hankkeen tulokset, arviointi ja tulevaisuuden haasteita

### 6.1 Hankkeen tuloksia

Tämä hanke koski harkinnanvaraista etuutta, työkyvyttömyyseläkettä ja sen hakemusprosessia. Tällaiseen monimutkaiseen etuusprosessiin liittyy monta rajapintaa, jotka voivat tuottaa viivästyksiä hakemuksen kulkuun. Hankkeen analyysivaiheessa tulkittiin, että hakemuskäsittelyn kokonaishallinnassa on kehitettävää. Hankkeessa pyrittiin hakemusprosessin kokonaisjohtamisen parantamiseen sekä yhteistyön tiivistämiseen eri toimijoiden välillä. Hankkeessa haettiin uutta toimintamallia, jossa samanaikaisesti pystyttäisiin hallitsemaan isoja hakemusmassoja, mutta tunnistamaan erityistä käsittelyä ja valmistelua vaativat hakemukset. Tarkoituksena oli luoda mallia, jossa voidaan ottaa huomioon hakemusmäärien vaihtelut että hakemusten moninaisuus.

**Kuva 12.** Siirtymä työkyvyttömyyseläkeprosessin toimintamallissa kohti joustavan tuotannon ratkaisuja.



Hanke toteutettiin puolentoista vuoden mittaisena työyhteisön yhteisenä kehittämisprosessina, jonka keskeinen toimija kehittäjäryhmä etuuspäällikön johdolla.

Hankkeessa toteutettiin lähes kolmen kuukauden mittainen kokeilu, jossa sovellettiin uutta ratkaisutyön mallia. Tarkoituksena oli yksinkertaistaa hakemuskäsittelyä. Tavoitteena oli hakemuskäsittelyn joustavuus, asiakkaan kokonaistilanteen nopea tunnistaminen, prosessin haltuunotto ja yhteistyön lisääminen prosessin eri toimijoiden välillä. Hankkeen tulokset ovat olleet rohkaisevia. Kokeilussa mukana olleiden hakemusten ratkaisuaikat ovat lyhentyneet, kokeiltu ratkaisutyön malli on koettu toimivaksi ja työ on tullut monella tavalla mielekkäämmäksi.

Osaston johtaja arvioi hankkeen lopussa, että kokeiltu toimintamalli laajennetaan koskemaan kaikkia hakemuksia, jolloin tulee eteen suuri toimintatavan muutos. Siinä tilanteessa tullaan tarkistamaan koko prosessin organisointia ja joillekin työntekijäryhmille tarvitaan myös lisäkoulutusta.

Hankkeen merkittävimmiksi tuloksiksi voidaan nähdä ratkaisijoiden aiempaa varhaisemmassa vaiheessa tapahtuvaan hakemuksen haltuunottoon. Hakemus saatiin nopeasti käsittelyyn ja sille pystyttiin tekemään tarvittavat toimenpiteet. Hankkeessa kehitetyt hakemuksen valmistelukriteerit toimivat välineinä hakemusta valmisteltaessa lääkärille. Hanketta arvioineet työntekijät pitivät valmistelua ennen lääkärivaihetta toimivana. Loppuseminaarissa kokeilussa mukana olleet ratkaisijat pitivät uutta mallia hyvänä; työstä oli tullut vaihtelevaa ja kiinnostavaa. Ratkaisijat arvioivat, että hakemukseen perehtyminen on ollut innostavaa, tapaukset muistaa paremmin, kun ne tulevat uudelleen kun on aiemmin ehtinyt paneutumaan niihin.

Uudessa mallissa työskentely perustuu siihen, että ratkaisija ottaa kokonaisvastuun hakemuksesta, tekee arvion tapauksen seuraavista askeleista ja valmistelee tapauksen lääkärille. Tämä siirtää työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisuprosessin painopistettä ratkaisijan työhön. Myös lääkäreiden näkökulmasta uusi valmistelukäytäntö kokeilussa toimi hyvin.

Yhteisen käsittelyn kautta kehittämisryhmä alkoi löytää ammattiryhmä- ja yksikkörajoja ylittäviä ratkaisuja työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisuprosessin kehittämiseksi. Erityisesti lisääntyntä yhteistyötä ja vuoropuhelua lääkäriryhmän ja ratkaisijoiden välillä pidettiin hyödyllisenä. Vuoropuhelu on auttanut etenkin ymmärtämään hakemuksia paremmin mutta myös toisen työn tuntemus on keskeinen lisä. Ratkaisijat totesivat hankkeen lopussa, että kokonaisuuden hallinta on parantunut merkittävästi ja myös yhteys vakuutuspiireihin on lisääntynyt.

Ohjausryhmä käsitteli hankkeen aikana kysymystä, missä määrin Kelan tulisi olla yhteiskunnallinen vaikuttaja työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisukäytännöissä. Hankkeessa pyrittiin vaikuttamaan muun muassa Kelan ja työeläkelaitosten eläkeratkaisujen samanaikaisuuteen, jolloin ratkaisujen vertailu mahdollistuu asiakkaan parhaaksi.

Hakemusten kiireellisyyskriteereistä puhuttiin hankkeen aikana moneen otteeseen. Ohjausryhmässä todettiin, että hakemus voi olla kiireellinen monesta eri näkökulmasta, mutta yksiselitteistä ratkaisua hakemusten keskinäiseen kiireellisyysjärjestykseen ei kuitenkaan voida määritellä.

Hankkeen viimeisessä työkokouksessa arvioitiin ja tiivistettiin, mitä hanke on ratkaisut ja mitä se ei ole ratkaissut:

### **Mitä kokeilu on ratkaissut?**

- Työnkuva on monipuolistunut, joka koettu erittäin hyvänä asiana
- Hakemuksen haltuunotto prosessin alkuvaiheessa on lisännyt hallittavuutta ja mahdollistanut asiakkaan kokonaistilanteen huomioimisen aiempaa paremmin
- Kokeilu on osaltaan parantanut Kelan ja työeläkelaitosten välistä yhteistyötä hakemuskäsittelyssä ja päätösten samanaikaisuudessa.
- Vähentänyt Kelalle kuulumattomien hakemusten pääsyä prosessiin ja mahdollistanut nopeat ratkaisut, kun hakemus on mahdollista ratkaista aiempaa aikaisemmassa vaiheessa

### **Mitä kokeilu ei ole ratkaissut?**

- Hakemusmassojen hallinta on edelleen haasteellista, miten turvataan riittävän nopea hakemuskäsittely valmistelevaa työtapaa soveltaen
- Hakemusten valmistelussa ja päätösten perusteluissa on edelleen kehitettävää. Päätösten ja perusteluiden parantaminen on ollut jatkuvaa toimintaa jo ennen hanketta ja sitä jatketaan myös hankkeen jälkeen.

## **6.2 Tutkimus- ja kehittämishanke oppimisprosessina**

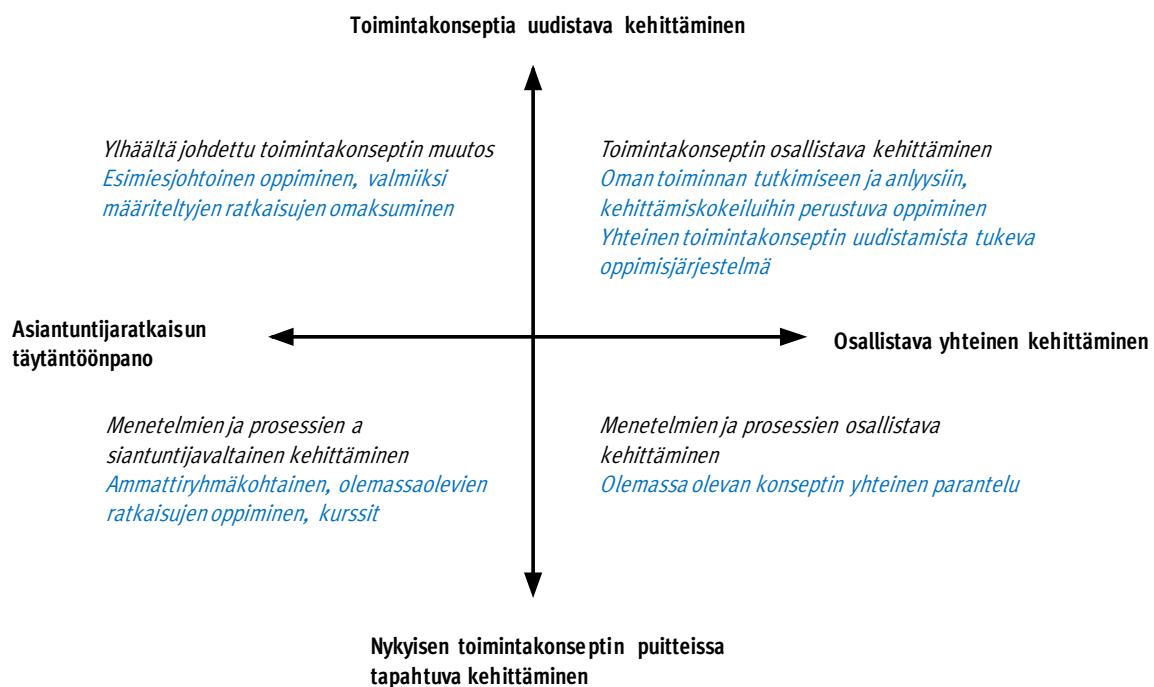
Työkyvyttömyyseläkeryhmä on käynyt läpi monia historiallisia kehitysvaiheita. Työ- ja oppimiskäytännöt ovat muotoutuneet ja niitä on kehitetty kuhunkin kehitysvaiheeseen sopiviksi. Toiminnan kohteen muuttuminen edellyttää työtavan uudelleen arviointia. Hankkeen lähtökohta oli se, että hakemusprosessia haluttiin kehittää yhdessä sekä asiakkaan että Kelan työprosessin kannalta entistä sujuvammaksi. Kehittävän työntutkimuksen muutoslaboratoriomenetelmä perustuu yhteiseen työn tutkimiseen ja kehittämiseen sekä työn kohteen hahmottamiseen uudella tavalla. Työtä tarkastellaan arkityötä kuvaavan peilin avulla. Tarkoituksena on tuottaa työyhteisössä uutta luovaa, ekspansiivista, oppimista, jonka avulla voidaan vastata muuttuvan kohteen haasteisiin.

Arkityön aineistoon perustuva toiminnan nykytilan analyysi on haastava prosessi työyhteisölle. Aluksi yhteinen käsittely ei ollut kehittäjäryhmälle helppoa. Ilman arkityön aineistoa ei hankkeessa kuitenkaan olisi pystytty tunnistamaan konkreettisia prosessin häiriöitä, ja hankkeen tulokset olisivat jääneet saavuttamatta. Osallistujat suhtautuivat hankkeen alussa varauksellisesti kehittämishankkeen aikaa vievään työskentelytapaan. Tämä saattoi johtua siitä, että ryhmä ei ollut tottunut tutkimaan omaa työtään yhdessä.

Hankkeen alkaessa jokainen ammattiryhmä tarkasteli hakemusta omasta näkökulmastaan. Kehittämishankkeen aineisto ja työskentelytapa rakensivat kehittäjäryhmälle yhteisen kehittämisen kohteen, jonka avulla työtä alettiin tarkastella kokonaisprosessina. Analyysin avulla pystyttiin luomaan kuva nykytilan häiriöistä, joita voitiin yhdessä alkaa ratkaista. Lääkärien ja ratkaisijoiden uudenlaiset palaverit olivat osa oppimiskäytäntöä, jota on mahdollista pitää yllä hankkeen päättymisen jälkeenkin.

Työyhteisön uutta luova oppiminen ei helposti tapahdu itsestään. Tässä tapauksessa hanke mahdollisti foorumin, jonka avulla työtä voitiin tarkastella yhdessä. Toiminnan analyysin jälkeen työkyvyttömyyseläkeryhmä loikkasi oppimisessa, kun se otti aktiivisesti vastuun kokeilusuunnitelmien tekemisestä. Hankkeen aikana työkyvyttömyyseläkeryhmän yhteistyö tiivistyi ja uusien ratkaisujen onnistuminen motivoi etenkin ratkaisijoita, kun heidän osaamisensa tuli laajemmin käyttöön. Nämä asiat luovat edellytyksiä ja valmiuksia työkyvyttömyyseläkeryhmän jatkokehittämistyölle. Alla olevassa kuvassa on tiivistetty erilaisia kehittämistyön ja oppimisen muotoja. Voidaan arvioida, että työkyvyttömyyseläkeryhmä on matkalla kohti toimintakonseptin osallistavaa kehittämistä.

**Kuva 13.** Kehittämistyön ja oppimisen muodot.



### 6.3 Arvio tulosten ja menetelmien laajentamismahdollisuuksista

Kehittävään työntutkimukseen perustuvaa menetelmää ja aineistopohjaista työprosessien tarkastelua on käytetty muutamissa Kelan hankkeissa. Menetelmä on toiminut hyvin. Tämä tutkimus- ja kehittämishanke oli tarkoituksella laaja, koska kehittämishaastekin oli suuri. Tämän ja muiden Kelassa toteutettujen kehittävään työntutkimukseen perustuvien hankkeiden pohjalta on mahdollista rakentaa kehittämisen malli, jota voidaan käyttää esimerkiksi muita etuusprosesseja kehitettäessä. Keskeistä muutoslaboratoriomenetelmässä on periaate, että kehittäminen perustuu nykytilan analyysiin, jossa pureudutaan arkityöhön aineiston avulla.

Menetelmää voidaan väittää työlääksi, mutta vain käytännön tutkimisen kautta avautuu näkökulma kokonaisuudesta, jota kenelläkään yksittäisellä työntekijällä tai johtajalla ei ole. Olennaista on osallistujien oma oppimisprosessi, jonka aikana heillä on mahdollista löytää työstään yhteinen kehittämisen kohde. Tässäkin raportissa esitetyt kokeilut edellyttivät oppimisprosessia ja työntekijöiden sitoutumista. Työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisutoiminnan jatkokehittämiseksi on tärkeää jatkaa työkäytäntöjen kehittämisen lisäksi yhteisten oppimiskäytäntöjen kehittämistä.

Ylhäältä johdettujen, valmiiden ratkaisujen omaksumisen lisäksi tarvitaan uuden luomiseen suuntaavia, osallistavia menetelmiä. Kehittävän työntutkimuksen sovellukset, kuten muutoslaboratorio, mahdollistavat uudentyyppisen, yhteisen toimintakonseptin uudistamista tukevan oppimisjärjestelmän rakentamista. Toteutetun tutkimus- ja kehittämishankkeen pohjalta olisi hedelmällistä jatkaa keskustelua siitä, millaisia oppimis- ja kehittämiskäytäntöjä Kelassa on ja miten käytännöissä voitaisiin asteittain päästä kohti toimintakonseptin osallistavaa kehittämistä.

## Lähteet

Engeström Y. Ammattiyhdistyskoulutuksen vaikutus työläisen tietoisuuteen ja toimintakykyyn -tutkimushankkeen päälinjat. Julkaisussa: Engeström Y, toim. Automaatio, ammattitaito, tietoisuuden kehitys. SAK:n ammattiyhdistysopiston julkaisusarja 1, 1983.

Engeström Y. Kehittävän työntutkimuksen peruskäsitteitä. Aikuiskasvatus 1985; 5: 156–164.

Engeström Y. Learning by expanding. An activity-theoretical approach to developmental research. Helsinki: Orienta-Konsultit, 1987.

Engeström Y. Kehittävä työntutkimus. Perusteita, tuloksia ja haasteita. Helsinki: Hallinnon kehittämiskeskus, 1995.

Engeström Y, Haavisto V, Pihlaja J. Alioikeudet uuden työtavan kynnyksellä. Kehittävän työntutkimuksen sovellus tuomioistuinlaitoksessa. Helsinki: Yliopistopaino, 1992.



Mäkitalo J. Mitä on työhön liittyvä hyvinvointi? Julkaisussa: Paso E, Mäkitalo J, Palonen J. Viimeinen tykykirja? Oulu: Merikosken kuntoutus- ja tutkimuskeskus ja Keskinäinen Eläkevakuutusyhtiö Tapiola, 2001: 15–48.

Paso E, Mäkitalo J, Palonen J. Viimeinen tykykirja? Oulu: Merikosken kuntoutus- ja tutkimuskeskus ja Keskinäinen Eläkevakuutusyhtiö Tapiola, 2001.

Toikka K. Kvalifikaation käsitteestä ja kehitysvaihtoehtoista. Julkaisussa: Kvalifikaatio ja työn vaatimukset koulutuksen suunnittelun lähtökohtana. Helsinki: Valtion koulutuskeskus, Julkaisusarja B 18, 1982.

Toikka K. Kehittävä kvalifikaatiotutkimus. Helsinki: Valtion koulutuskeskus, Julkaisusarja B 25, 1984.

Victor B, Boynton AC. *Invented here. Maximizing your organizations internal growth and profitability.* Boston, MA: Harvard Business School Press, 1998.

Virkkunen J. Surpassing functional bureaucracy with management by results. Experiences in Finnish state administration. Julkaisussa: Naschold F, toim. *New frontiers in public sector management. Trends and issues in state and local government in Europe.* Berlin: de Gruyter, 1996.